

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

**MARLENE DE FÁTIMA CARARO**

**O PROGRAMA *MAIS EDUCAÇÃO* E SUAS INTERFACES COM  
OUTROS PROGRAMAS SOCIAIS FEDERAIS NO COMBATE À  
POBREZA E À VULNERABILIDADE SOCIAL: INTENÇÕES E  
TENSÕES**

**VITÓRIA  
2015**

MARLENE DE FÁTIMA CARARO

**O PROGRAMA *MAIS EDUCAÇÃO* E SUAS INTERFACES COM  
OUTROS PROGRAMAS SOCIAIS FEDERAIS NO COMBATE À  
POBREZA E À VULNERABILIDADE SOCIAL: INTENÇÕES E  
TENSÕES**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, na linha de pesquisa História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Gilda Cardoso de Araújo.

VITÓRIA  
2015

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Setorial de Educação,  
Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

C261p Cararo, Marlene de Fátima, 1954-  
O Programa *Mais Educação* e suas interfaces com outros programas sociais federais no combate à pobreza e à vulnerabilidade social : intenções e tensões / Marlene de Fátima Cararo. – 2015.  
338 f.

Orientador: Gilda Cardoso de Araújo.  
Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Educação e Estado. 3. Educação integral. 4. Pobreza – Educação. I. Araújo, Gilda Cardoso de, 1967-. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação. III. Título.

CDU: 37

---




## MARLENE DE FÁTIMA CARARO

O PROGRAMA "MAIS EDUCAÇÃO" E SUAS INTERFACES COM  
OUTROS PROGRAMAS SOCIAIS FEDERAIS NO COMBATE À  
POBREZA E À VULNERABILIDADE SOCIAL: INTENÇÕES E  
TENSÕES

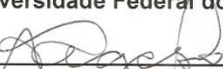
Tese apresentada ao Curso de  
Doutorado em Educação da  
Universidade Federal do  
Espírito Santo como requisito  
parcial para obtenção do Grau  
de Doutor em Educação.


Aprovada em 10 de abril de 2015.


### COMISSÃO EXAMINADORA

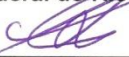
  
\_\_\_\_\_  
Professora Doutora Gilda Cardoso de Araújo  
Universidade Federal do Espírito Santo

  
\_\_\_\_\_  
Professor Doutor Hiran Pinel  
Universidade Federal do Espírito Santo

  
\_\_\_\_\_  
Professor Doutor Reginaldo Célio Sobrinho  
Universidade Federal do Espírito Santo

  
\_\_\_\_\_  
Professor Doutor Izildo Corrêa Leite  
Universidade Federal do Espírito Santo

  
\_\_\_\_\_  
Professora Doutora Ana Maria Villela Cavaliere  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

  
\_\_\_\_\_  
Professora Doutora Teise de Oliveira Guaranha Garcia  
Universidade de São Paulo- Ribeirão Preto

*À minha mãe, Diolis, in memoriam, com saudade e imensa gratidão pelo amor diário, pelas orações e pela torcida para que “eu passasse na prova ...”.*

*A meu pai, Américo, pelo seu amor cotidiano, com profundo respeito pela trajetória de luta, trabalho, dignidade e cuidado com a Vida.*

*À Liamara, filha amada e à Letícia, sua companheira, que, embora distantes, por sua força e coragem, se fizeram presença de fortaleza e carinho.*

*A Tobias, filho amado, pelo apoio de cada dia, pelo companheirismo e confiança nas minhas possibilidades.*

*À Ociolis e José Américo, queridos irmãos de sangue e de fé, de utopias, de desejos comuns, de opções pela alimentação saudável e pela defesa da Mãe Terra.*

*À Adriane, querida sobrinha, meio filha e a Samuel, Rodrigo Lucas e Adriano, amados sobrinhos-netos, com muita esperança e fé no que há de vir.*

*À Maria Inês, com gratidão, pelo companheirismo partilhado.*

*Aos profissionais que trabalham diretamente com as crianças/adolescentes/jovens do PME e do PBF, com esperança.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, Pai de bondade, justiça e misericórdia, Deus dos pobres e dos que com eles lutam e com eles se solidarizam.

À Professora Gilda Cardoso de Araújo, pelo acolhimento como doutoranda, pela paciência na fase inicial de indefinição do “problema”, pela postura permanente de respeito e atenção, pelo compromisso com a causa da educação pública e do federalismo no Brasil.

À Professora Ana Maria Villela Cavaliere, referência central neste trabalho, pelas significativas e imprescindíveis observações feitas na Qualificação I e na defesa, pela seriedade na discussão da Educação em Tempo Integral no Brasil.

À Professora Teise de Oliveira Guaranha Garcia, pela disponibilidade em participar da banca a partir da Qualificação II, pela relevância e pertinência dos seus comentários.

Ao Professor Izildo Corrêa Leite, pela participação na Qualificação II e na defesa, pela oportunidade de diálogos instigantes e enriquecedores, por sua contribuição fundamental nas reflexões sobre a pobreza.

Ao Professor Hiran Pinel, pelo aceite em participar das qualificações e da defesa, pelas leituras atenciosas, por me fazer perceber a importância dos sujeitos concretos da pesquisa.

Ao Prof. Reginaldo Célio Sobrinho, pela generosidade em aceitar participar das bancas de Qualificação I e II num tempo exíguo e pelas inestimáveis contribuições em todo o processo.

Aos sujeitos entrevistados, pela qualidade da sua atuação nos espaços institucionais e na sociedade civil da Grande Vitória e do Espírito Santo.

Às(aos) colegas do PPGE e da linha de pesquisa, especialmente Cristina, Paula, Sue Ellen, Rose, Polney, Simone, Fábio, Adriano, Andreza, Flávia, Andréia, Cybele, Sérgio.

Às(aos) companheiras(os) e amigas(os) com quem tive o privilégio de trabalhar na SEME/Vitória, pela sua competência, comprometimento e seriedade. À Ana Rita, Cláudio Vereza e Iriny Lopes, referências fundamentais de ética na política e na atuação parlamentar.

*Sabeis qual é o jejum que eu aprecio? - diz o Senhor Deus: É romper as cadeias injustas [...] e quebrar toda espécie de jugo. É repartir seu alimento com o faminto, dar abrigo aos infelizes sem teto, vestir os maltrapilhos[...] Então tua luz surgirá como a aurora, [...] e tua justiça caminhará diante de ti [...] Se deres do teu pão ao faminto, se alimentares os pobres, tua luz levantar-se-á na escuridão, e tua noite resplandecerá como o dia pleno. O Senhor te guiará constantemente,[...], renovará teu vigor. Serás como um jardim bem irrigado, como uma fonte de águas inesgotáveis (Isaías, 58, 6-11).*

*A escola é um meio para querermos o que não temos. A vida, depois, nos ensina a termos aquilo que não queremos ( Mia Couto).*

*Cada dia a natureza produz o suficiente para nossa carência. Se cada um tomasse o que lhe fosse necessário, não havia pobreza no mundo e ninguém morreria de fome (Mahatma Gandhi).*

*... nosso sistema escolar , longe de conquistar a escola republicana, segue tratando como igual o que é diferente, pensando no singular uma situação que é plural e diversificada, que abarca em seu interior discrepâncias de ordem objetiva e subjetiva que não permitem que se refira à escola pública de forma genérica (Dalila A.Oliveira).*

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar as *intenções e as tensões* presentes na relação entre a Educação Escolarizada em Tempo Integral (EETI) e as políticas sociais implementadas pelo governo federal no curso da última década, no combate à pobreza e prevenção à vulnerabilidade social, tendo como eixo analítico o Programa Mais Educação (PME) e suas interfaces com outros programas sociais do governo federal, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF). Nossa hipótese de trabalho é que a ampliação da jornada escolar tem um *papel fundamental* nas *prescrições de combate à pobreza* e de prevenção às situações de vulnerabilidade social no Brasil atual, e que esses têm sido os principais e mais frequentes critérios de seleção para acesso dos (das) alunos (as) participantes dos Programas de EETI no país. Essa relação se insere no contexto mais amplo das sociedades modernas em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, e demandam um esforço de compreensão acerca das políticas sociais e do capitalismo contemporâneo. Trabalhamos com amplos referenciais originais (Bourdieu; Dubet; Przeworski; Castel), em *diálogo e/ou confronto com pesquisadores brasileiros* (Arroyo, Cavaliere, Dalila Oliveira, Romualdo Oliveira, Kerstenetzky; Leite; Martins; Mool; Sposati; Yannoulas). Adotamos a metodologia qualitativa, tendo como estratégias a *pesquisa bibliográfica, a análise documental*, também denominada *pesquisa documental e a entrevista semi-estruturada*. Analisamos 24 legislações recentes relativas ao PME, e a outros programas sociais federais correlatos no combate à pobreza e à vulnerabilidade social, tais como o PBF, o PRONATEC, o Plano Nacional de Educação 2014-2024, buscando apreender *interconexões ou tensões* que permeiam a criação desses documentos legais. Também realizamos *entrevistas semi-estruturadas com atores relevantes* que representam segmentos ou instituições que influenciam nessas políticas. Concluimos que a relação entre o PME, o PBF e outros programas sociais federais no combate à pobreza e à vulnerabilidade social é *tensa e impregnada das ambiguidades e paradoxos* de uma sociedade estruturalmente desigual, embora organizada institucionalmente nos paradigmas do regime democrático e do Estado de Direito. Com base na premissa de que a política social é *construção histórica* e em *disputa* num *Estado de Direito e democrático*, entendemos que as dimensões pedagógica e a de acolhimento/ assistência do PME são compatíveis e que o fato de as crianças terem o acesso pela via da assistência *não inviabiliza* a aquisição do conhecimento. Entretanto, o grande desafio é a qualificação dos profissionais do PME, a superação do trabalho voluntário como *forma predominante* de ação docente e a gestão do cotidiano e dos espaços escolares. Concluimos que, no atual contexto histórico, o PME assume um caráter de *ação afirmativa*, devendo manter-se, porém, a perspectiva de progressiva ampliação, de forma a cumprir o previsto na Meta 6 do PNE: 50% das escolas e 25% dos alunos em tempo integral até 2024. Acerca das interfaces do PME com o Programa Bolsa Família, concluimos que, na conjuntura atual, é imprescindível atuar no sentido da *intensificação da redistribuição no PBF*, para que ele atinja regiões ainda muito empobrecidas e pouco contempladas na demografia do Programa. Entendemos que a temática da relação entre educação, pobreza e vulnerabilidade social é um campo ainda em formação no Brasil, demandando aprofundamento de estudos com urgência, pela gravidade e amplitude dos processos pelos quais essa relação se concretiza.

Palavras-chaves: Educação em Tempo Integral. Programa Mais Educação. Programa Bolsa Família, Educação e Pobreza.



## ABSTRACT

This work aims to analyze *the intentions and tensions* in the relationship between the Full-time School Education (EETI) and the social policy implemented by federal government over the last decade, in poverty combating and social vulnerability prevention, having as an analytical axis the Mais Educação Program (PME) and its interfaces with other federal government social programs, specially Bolsa Família Program (PBF). Our hypothesis is that the school day extension has a *fundamental role in the poverty combating requirements* and in the social vulnerability prevention in Brazil today, and these have been the main and most frequent criteria for access by participating students from EETI Programs in the country. This relationship fits in the widest context of modern developing societies, like Brazil, and it requires an effort of understanding about the social policies and contemporary capitalism. We have worked with wide original references (Bourdieu; Dubet; Przeworski; Castel), in *dialog and/or confrontation with Brazilian researchers* (Arroyo; Cavaliere; Dalila Oliveira; Romualdo Oliveira; Kerstenetzky; Leite; Martins; Mool, Sposati; Yannoulas). We have adopted the qualitative methodology, with *bibliographic research* as a strategy, *document analysis*, also called *document research* and with the *semi-structured interview*. We have analyzed 24 *current* legislations related to PME, and other federal social programs in poverty combating and social vulnerability, for instance PBF, PRONATEC, the 2014-2024 Brazilian Education Plan, in order to understand *interconnections and tensions* that permeate the creation of these legal documents. We also have conducted *semi-structured* interviews with *relevant agents* who represent segments or institutions that influence on these policies. We have concluded that the relationship between PME, PBF and other federal social programs in poverty combating and social vulnerability is *tense and impregnated by ambiguities and paradoxes* from a structurally unequal society, although it is institutionally organized in the paradigms of a democratic regime and Rule of Law. Based on the premise that the social policy is a *historical construction and it is in a dispute in a democratic Rule of Law*, we understand that the pedagogical host and assistance dimensions from PME dimensions are compatible and the fact that there are children who have access by this support *doesn't invalidate* the knowledge acquisition. However, the biggest challenge is the qualification of PME professionals, the overcoming of volunteer work as a predominant form of teaching and the management of everyday life and school spaces. We have concluded that, in the current historical context, PME assumes an *affirmative action character*, and it should remain, however, the expansion progressive perspective, in order to comply what is expected on the Goal 6 of PNE: 50% of schools and 25% of students in full-time education until 2024. Concerning the PME interfaces with Bolsa Família Program, we have concluded that, in the current conjuncture, it is essential to act with the intention of *redistribution intensification in PBF*, in order to make it achieve very poor areas with little contemplation in the Program demography. We understand that the theme of relationship between education, poverty and social vulnerability is a field which is still developing in Brazil, and it demands further studies with urgency, by the severity and the range of processes by which this relationship materializes.

Key-words: Full-Time Education. Mais Educação Program. Bolsa Família Program. Education and Poverty.

## **LISTA DE SIGLAS**

**ADUFES** – Associação de Docentes da UFES  
**ABE** – Associação Brasileira de Educação  
**ANFOPE** – Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação  
**ANPEd** – Associação Nacional de Pesquisa em Educação  
**ANPAE** – Associação Nacional de Pesquisa em Administração e Educação  
**BPC** – Benefício de Prestação Continuada  
**BM** – Banco Mundial  
**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
**BRICS** – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul  
**CadUnico** – Cadastro Único  
**CAIC** – Centro de Atenção Integrada à Criança  
**CAJUN** – Caminhando Juntos  
**CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
**CAQ** – Custo Aluno/a-Qualidade  
**CAQi** – Custo Aluno-Qualidade inicia  
**CEB** – Comunidades Eclesiais de Base  
**CECR** – Centro Educacional Carneiro Ribeiro  
**CECON** – Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica  
**CEDES** – Centro de Estudos Educação & Sociedade  
**CEI** – Centro de Educação Infantil  
**CEU** – Centros Educacionais Unificados  
**CGEE** – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos  
**CENPEC** – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação  
**CIAC** – Centro Integrado de Atenção à Criança e ao Adolescente  
**CIEP** – Centro Integrados de Educação Pública  
**COMCAV** – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória  
**COMEV** – Conselho Municipal de Educação de Vitória  
**CONAE** – Conferência Nacional de Educação  
**CONED** – Congressos Nacionais de Educação  
**CONFETEC** – Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica  
**CONSED** – Conselho Nacional dos Secretários de Educação  
**CONEEI** – Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena  
**CONEB** – Conferência Nacional de Educação Básica

**CNDE** – Campanha Nacional pelo Direito à Educação

**CNTE** – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

**CONTEE** – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino

**CPC** – Centros Populares de Cultura

**CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social

**CRIAD** – Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente

**DEM** – Democratas

**ECRIAD** – Estatuto da Criança e do Adolescente

**EJA** – Educação de Jovens e Adultos

**ETI** – Educação em Tempo Integral

**EETI** – Educação Escolar em Tempo Integral

**EMEI** – Escola Municipal de Educação Infantil

**EMEF** – Escola Municipal de Ensino Fundamental

**EUA** – Estados Unidos da América

**FHC** – Fernando Henrique Cardoso

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**FNE** – Fórum Nacional de Educação

**FNES** – Fórum Nacional de Educação Superior

**FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

**FNDEP** – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

**FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

**FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

**IBGE** – Instituto Nacional de Geografia e Estatística

**IDEB** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

**IDF** – Índice de Desenvolvimento da Família

**IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano

**IFET** – Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia

**IGD** – Índice de Gestão Descentralizada

**IJSN** – Instituto Jones dos Santos Neves

**INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

**IPEA** – Instituto de Pesquisas Econômica e Aplicada

**LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

**MC** – Ministério da Comunicação

**MF** – Ministério da Fazenda

**MEB** – Movimento de Educação de Base

**MEC** – Ministério da Educação

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário

**MinC** – Ministério da Cultura

**MPC** – Movimento Popular de Cultura

**MPOG** – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

**NEEPHI** – Núcleo de Estudos Tempos, Espaços e Educação Integral

**OSCIP** – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)

**OMC** – Organização Mundial do Comércio

**ONG** – Organizações Não Governamentais

**PAR** – Programa de Ações Articuladas

**PBF** – Programa Bolsa Família

**PBSM** – Plano Brasil sem Miséria

**PDE** – Plano de Desenvolvimento da Educação

**PDDE** – Programa Dinheiro Direto na Escola

**PDT** – Partido Democrático Trabalhista

**PEE** – Programa Especial de Educação

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PEIF** – Programa Escolas Interculturais de Fronteira

**PETI** – Programa Educação em Tempo Integral

**PME** – Programa Mais Educação

**PMV** – Prefeitura Municipal de Vitória

**PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

**PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar

**PNAS** – Política Nacional de Assistência Social

**PNE** – Plano Nacional de Educação

**PNUD** – Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento

**PMDB** – Partido do Movimento Democrático do Brasil

**PSDB** – Partido da Social Democracia Brasileira

**PPGE** – Programa de Pós Graduação em Educação

**PROEMI** – Escola, Ensino Médio Inovador

**PROFIC** – Programa de Formação Integral da Criança

**PRONAICA** – Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente

**PRONATEC** – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

**ProUni** – Programa Universidade para Todos  
**PSTN** – Piso Salarial Profissional Nacional  
**PTR** – Programas de Transferência de Renda  
**REUNI** – Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras  
**SAEB** – Sistema de Avaliação da Educação Básica  
**SECADI** – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização Diversidade e Inclusão  
**SECRI** – Serviço de Engajamento Comunitário  
**S.E.V** – Serviço de Ensino Vocacional  
**SIMEC** – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle  
**SESI** – Serviço Social da Indústria  
**SESC** – Serviço Social do Comércio  
**SENAI** – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
**SENARC** – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania  
**SEME** – Secretaria Municipal de Educação  
**SICON** – Sistema de Acompanhamento de Condicionalidades  
**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social  
**STF** – Supremo Tribunal Federal  
**TPE** – Todos Pela Educação  
**UFF** – Universidade Federal Fluminense  
**UFES** – Universidade Federal do Espírito Santo  
**UFRJ** – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
**UNDIME** – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
**UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
**UNICEF** – United Nations Children's Fund (Fundo das Nações Unidas para Infância)

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1– Dados do programa “Mais Educação” .....	107
Quadro 1 – Programas e Ações do Plano “Brasil Sem Miséria” .....	36
Quadro 2 – Legislações analisadas.....	210
Quadro 3 – Categorias de análise das legislações.....	212
Quadro 4 – Tensões na produção teórica.....	212
Quadro 5 – Intersetorialidade.....	213
Quadro 6 – Função da escola.....	215
Quadro 7 – Combate à pobreza.....	218
Quadro 8 – Integração Comunitária.....	220
Quadro 9 – Garantia de direitos.....	222
Quadro 10 – Publicações do MEC referentes à Educação Integral.....	259

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	18
A) Interesse pela temática.....	21
B) Premissas da argumentação .....	23
C) Relevância do problema e construção do objeto de estudo .....	30
D) OBJETIVOS.....	33
E) Notas metodológicas e organização do trabalho.....	34
 <b>CAPÍTULO I – A EDUCAÇÃO ESCOLAR EM TEMPO INTEGRAL (EETI), O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO (PME) E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): PROJETOS, CAMINHOS, SENTIDOS</b> .....	38
 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA EETI NO BRASIL .....	38
1.1.1 Anísio Teixeira e a escola pública de tempo integral .....	41
1.1.2 O período de redemocratização, a educação popular e os ginásios vocacionais na década de 1960 .....	45
1.1.3 Os CIEPS no Rio de Janeiro.....	49
1.1.4 O PROFIC – Programa de Formação Integral da Criança em São Paulo .....	54
1.1.5 Décadas de 1990 e 2000: o PRONAICA e os CEUs.....	56
 1.2 A EETI NO BRASIL: CONCEPÇÕES, CAMINHOS, TENSÕES.....	60
1.2.1 EETI como política de Estado universal, democrática/ emancipadora, centrada na escola <i>versus</i> EETI como política de gestão da pobreza, focalista, centrada nos alunos e com parceria com a sociedade civil.....	64
1.2.2 Nova cultura organizacional da escola, com articulação coletiva do trabalho pedagógico <i>versus</i> extensão da mesma escola, com turnos fragmentados. ....	67

1.2.3 Viabilidade financeira, administrativa e política da EETI versus inviabilidade financeira, administrativa e política da EETI .....	69
1.2.4 Articulação federativa, com definição clara dos papéis de cada esfera na execução da EETI <i>versus</i> ausência de definição clara das responsabilidades de cada ente federado na execução da EETI.....	71
1.2.5 Tensão entre o caráter pedagógico da EETI voltado prioritariamente para a melhoria da aprendizagem <i>versus</i> a ênfase na ampliação das funções sociais da escola pública na perspectiva do acolhimento e cuidado .....	74
1.3 A EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL E SEUS VÁRIOS SENTIDOS .....	79
1.3.1 A EETI como política intersetorial.....	83
1.3.2 Educação Escolar em Tempo Integral: assistencialismo e/ou aquisição do conhecimento? .....	86
1.3.3 A EETI como política de ação afirmativa/discriminação positiva e/ou democrática/universal .....	91
1.4 O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO – PME .....	98
1.4.1 O PME e a Cidade Educadora .....	114
1.4.2 O PME como política indutora.....	117
1.4.3 A Meta 6 no PNE relativa à educação integral: sua intenções e tensões.....	121
1.5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ALÍVIO DA POBREZA, FOCALIZAÇÃO, CARÁTER COMPENSATÓRIO VERSUS DISTRIBUIDOR DE RENDA COM CARÁTER EMANCIPATÓRIO.....	126
<b>CAPITULO II – EDUCAÇÃO, EETI, POBREZA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA RELAÇÃO TENSA E INTENSA.....</b>	<b>140</b>
2.1 POBREZA e VULNERABILIDADE SOCIAL.....	140



2.1.1 A pobreza e suas várias dimensões.....	140
2.1.2 A Vulnerabilidade Social.....	146
2.2 EDUCAÇÃO, POBREZA E VULNERABILIDADE SOCIAL: INTENÇÕES E TENSÕES.....	150
2.2.1 A relação entre Educação, Pobreza e Vulnerabilidade Social.....	156
2.2.2 Educação, pobreza e vulnerabilidade social: algumas constatações .....	159
<b>CAPÍTULO III – POLÍTICAS SOCIAIS E CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO</b>	<b>160</b>
3.1 A POLÍTICA SOCIAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS .....	160
3.2 POLÍTICAS SOCIAIS E CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL .....	174
3.3 FUNÇÃO SOCIAL DA EDUCAÇÃO E POLÍTICA EDUCACIONAL.....	188
3.3.1 A função social da escola na sociedade capitalista.....	189
3.3.1.1 Função da escola no Brasil atual .....	194
3.3.1.2 A função da escola e as políticas educacionais brasileiras na contemporaneidade ....	199
<b>CAPÍTULO IV – O LEGAL E O REAL NA INTERFACE ENTRE O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO, O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OUTROS PROGRAMAS FEDERAIS: INTENÇÕES E TENSÕES .....</b>	<b>207</b>
4.1 AS LEGISLAÇÕES REFERENTES AO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO E SUAS INTERFACES COM O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OUTROS: <i>INTENÇÕES</i> .....	207
4.1.2 A EETI, a LDB e os Planos Nacionais de Educação recentes .....	223
4.1.3 A CONAE 2010 e o Plano Nacional de Educação 2014-2024: intenções e tensões.....	226
4.1.4 As intenções/tensões presentes na interface entre o PME e outros programas federais no combate à pobreza e à vulnerabilidade social, a partir da análise das legislações .....	232

4.1.4.1 A Intersetorialidade .....	232
4.1.4.2 Função da escola, educação integral, e qualidade da educação.....	240
4.1.4.3 Combate à pobreza e à vulnerabilidade social.....	250
4.1.4.4 Integração comunitária, relação com as famílias e parcerias .....	258
4.1.4.5 Garantia de direitos sociais e acesso aos serviços públicos.....	264
4.2 A EETI, O PME E SUAS RELAÇÕES COM O PBF NO COMBATE À POBREZA E À VULNERABILIDADE SOCIAL: O PENSAMENTO DOS ATORES/SUJEITOS SOCIAIS .....	269
4.2.1 O caráter da EETI e do PME: política universal/emancipatória/democrática ou política compensatória/assistencialista/afirmativa?.....	270
4.2.2 Função social da EETI e do PME: melhoria da aprendizagem ou acolhimento, proteção e cuidado? .....	275
4.2.3 EETI, PME e sua relação com o PBF no combate à pobreza e à vulnerabilidade social .....	282
4.2.4 Intersetorialidade, parcerias e articulações em redes nas relações do PME com os demais programas sociais .....	287
4.2.5 A relação do PME com o PBF na garantia de direitos e prática da cidadania .....	292
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>294</b>
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>306</b>
<b>ANEXO I .....</b>	<b>337</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema a relação entre Educação Escolar em Tempo Integral (EETI), pobreza e vulnerabilidade social, enfatizando as intenções e tensões presentes nas interfaces do Programa Mais Educação (PME) com outros programas sociais federais – sobretudo o Programa Bolsa Família (PBF) – e suas (im)possibilidades no combate à pobreza e à vulnerabilidade social.

Adotamos como nosso eixo de análise a expressão *Educação Escolar em Tempo Integral* (EETI) como *tempo ampliado no contraturno escolar*, em que o aluno permanece no espaço físico da escola ou sob sua responsabilidade, trazendo como elemento fundamental a questão do *tempo concreto* de escolarização, da sua concepção, da sua gestão, do seu conteúdo, da sua articulação com o tempo regular.

Nosso objetivo é analisar as intenções e as tensões presentes na relação entre a EETI e as políticas sociais implementadas pelo governo federal no curso da última década, no combate à pobreza e prevenção à vulnerabilidade social, tendo como eixo analítico o Programa Mais Educação (PME) e suas interfaces com outros programas sociais do governo federal, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF).

Nossa hipótese de trabalho é que a ampliação da jornada escolar tem um *papel fundamental* nas prescrições de combate à pobreza e de prevenção às situações de vulnerabilidade social no Brasil atual, inclusive porque esses têm sido os principais e mais frequentes critérios de seleção para acesso dos (das) alunos (as) participantes dos Programas de EETI no país. Entretanto, essa relação é tensa e impregnada das ambiguidades e paradoxos de uma sociedade estruturalmente desigual, embora organizada institucionalmente nos paradigmas do regime democrático e do Estado de Direito.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2014, cruzados com os do Programa Mais Educação – PME, do Programa Bolsa Família – PBF, e com os indicadores do Censo Escolar da Educação Básica do Brasil (Brasil, 2013), revelam uma realidade grave e inquietante. O Brasil contava, em agosto de 2013, com uma população estimada em 202.768.562 habitantes, sendo a 7ª. economia e a 5ª. maior área territorial e em população do mundo. Nossa rede pública de educação básica possuía **40.366.236 estudantes** matriculados, num *sistema escolar de proporções gigantescas*, hoje um dos maiores do mundo (IBGE, 2014).

Em janeiro de 2015, o Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou **14.014.252 famílias**, que efetivamente receberam benefícios, com valor médio de R\$ 167,62. Em dezembro de 2014, existiam 29.164.446 *famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico*, com renda per capita familiar de, no máximo, meio salário mínimo. A condicionalidade do acompanhamento à frequência escolar, no bimestre finalizado em novembro de 2014, atingiu o percentual de 91,6,3%, para crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos, o que equivale a 15.685.442 alunos acompanhados em relação ao público de 17.110.354 alunos com perfil para acompanhamento. Assim, de um total de **40.366.236** estudantes matriculados e com frequência efetiva na educação básica brasileira, **17.110.354** são beneficiários do PBF na faixa de renda *per capita* mais baixa.

Esses dados nos permitem concluir que nossa escola básica pública possui **42,38%** de estudantes beneficiários do PBF e **38,85%** de alunos(as) *presentes* no bimestre outubro/novembro/2014, um enorme contingente estudantil que, além de numeroso, é também pobre, e/ou muito pobre<sup>1</sup>.

A discussão acerca da magnitude e do absurdo da pobreza no mundo e no Brasil e da importância de conhecê-la e combatê-la nas suas diversas dimensões, tem sido objeto de debates intensos pelos governos, pela comunidade acadêmica, por fóruns e organizações internacionais, por igrejas e agências humanitárias.

Em relação à educação escolar, cabe evidenciar que a trajetória da escola pública brasileira também tem sido historicamente seletiva, excludente e elitista, fortemente marcada por desigualdades estruturais. Mesmo com os avanços muito significativos<sup>2</sup>, a nosso ver, das

---

<sup>1</sup> . Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Cadastro Único](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Cadastro%20Unico)

<sup>2</sup>Os dados disponíveis na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2011 e 2012 mostram que de 2009 para 2012, a taxa de escolarização das crianças entre 6 e 14 anos de idade (Ensino Fundamental) chegou em 2011 a 98,2% no país, assim permanecendo em 2012. Para os jovens de 15 a 17 anos, a taxa de escolarização em 2012 era de 84,2%, superior à de 2011 (83,7%). No ensino profissional e técnico foram criadas 214 novas escolas federais, número maior do que o de todas as escolas já criadas na história do Brasil. A rede federal superior cresceu 10%: atualmente, são 59 universidades federais, estando previstas, até 2014, 63 universidades federais, com 321 campi distribuídos em 272 municípios. Os dados do Censo da Educação Superior também apontam que o percentual de pretos e pardos de 18 a 24 anos que frequentam ou já concluíram o ensino superior de graduação evoluiu de 1,8% para 8,8% e 2,2% para 11%, respectivamente. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default.shtm>. (Acesso em: 10 de julho de 2012). A Síntese de Indicadores Sociais (SIS) 2013 mostra que, em dez anos, a taxa de escolarização das crianças de 0 a 3 anos de idade quase dobrou, passando de 11,7% em 2002 para 21,2% em 2012. A proporção de jovens entre 18 e 24 anos que estavam na universidade passou de 9,8% para 15,1% no mesmo período. O incremento de escolaridade foi mais intenso para os 20% “mais pobres”, cujo aumento foi de 58%,

últimas décadas – entre os quais a construção e consolidação da educação pública como direito – o caminho a percorrer ainda é longo.

Um sinal concreto desse avanço na educação como direito foi a sanção, no dia 25 de junho de 2014, da Lei 13.005/14, relativa ao Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024. A Meta 6 do PNE prevê textualmente: “*Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos alunos da educação básica*” (BRASIL, 2014).

Cada palavra/expressão dessa Meta 6 está carregada de sentidos e significados e expressa toda uma luta histórica para que a educação em tempo integral possa se tornar, de fato, uma política de Estado. A Meta 6 apresenta, como uma moeda de duas faces, a principal tensão contida atualmente no debate sobre a Educação Escolar em Tempo Integral (EETI) no Brasil: a escola em *tempo integral* (50% das escolas públicas) *versus* o *aluno em tempo integral* (25% dos alunos da educação básica).

Atravessando essa tensão, inúmeras outras estão imbricadas: quantidade *versus* qualidade, política universal *versus* política compensatória e/ou afirmativa de discriminação positiva, centralização *versus* descentralização, nova cultura organizacional com articulação coletiva do trabalho escolar *versus* extensão da mesma escola, viabilidade financeira/administrativa da EETI *versus* ausência de recursos para as demandas, dentre outras.

Nas últimas três décadas do século XX, a chegada das classes populares – com sua história, sua cultura, suas demandas, sua presença numericamente massiva – em sua quase totalidade, à escola básica brasileira, trouxe inúmeras novidades e, com elas, grandes desafios para as instituições, sobretudo considerando a marca autoritária da sociedade brasileira e da nossa educação pública.

A vertiginosa rapidez da expansão do sistema escolar, os baixos investimentos, a ausência de uma política planejada e eficiente de formação de professores e de construção de prédios escolares, sobretudo nas grandes regiões metropolitanas, trouxeram como consequências imediatas e perversas o aumento da reprovação e evasão escolar, contribuindo para uma

---

enquanto os 20% “mais ricos” apresentaram uma elevação de 10% na média de anos de estudo entre 2002 e 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default.shtm><http://saladeimpresa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca&idnoticia=2476>

percepção bastante presente e insistentemente repetida pela mídia, pelas representações de trabalhadores e de empresários, por Organizações Não Governamentais (ONGs), pelo cidadão comum, assim como pela academia, de que a escola pública brasileira seria, na maioria das vezes, uma instituição ineficaz.

Entretanto,

[...] é possível, também, olhar a escola de outro ângulo. Sua difusão nos últimos 50 anos atesta a demanda da sociedade e a expectativa da população de que ela possa cumprir um papel educativo relevante [...] Isso porque sua capilaridade é única entre todas as demais instituições, públicas ou particulares.” (CAVALIERE, 2009, p. 55-56).

#### A) Interesse pela temática

O nosso interesse pela temática da relação entre Educação, EETI, pobreza e vulnerabilidade social vem se delineando ao longo de uma trajetória de militante popular, política, cristã, educadora popular, profissional da educação, dirigente sindical e gestora municipal de educação.

A partir de experiências nas décadas de 1970/80 no trabalho das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e em movimentos populares urbanos, participamos do processo de discussão popular e elaboração de emendas na Constituinte de 1988 e na elaboração da Lei Orgânica Municipal de Vila Velha-ES – sobretudo nos capítulos referentes às políticas sociais – e em 1992, da instalação do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Vila Velha (CRIAD), vivendo de forma intensa as expectativas e as (im)possibilidades do processo de implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECRIAD) em Vila Velha e na Grande Vitória.

No CRIAD, a convivência com outros profissionais das áreas sociais e com representações dos movimentos sociais, das chamadas pastorais sociais e das ONGs de defesa dos direitos da criança e adolescente, nos fez perceber, com clareza, a demanda recorrente trazida por esses atores de uma ação complementar à escola regular no contraturno, para assegurar um atendimento mais qualificado à criança de classes populares, além da prevenção à vulnerabilidade social e à pobreza, proposta que vejo hoje expressa nos programas de EETI, temática desta tese.

Já como docente do Centro de Educação, coordenamos um projeto de extensão denominado "Nossos Meninos"(1995-1996), que realizava assessoria pedagógica a voluntários ou remunerados que atuavam em ONGs de atendimento a crianças e adolescentes, no contraturno do horário escolar. Esse projeto nos fez compreender a necessidade da EETI como política pública, ou seja, aquilo que era assumido com seriedade por instituições da sociedade civil para suprir lacunas no atendimento a crianças e adolescentes das classes populares mais desfavorecidas, devia se tornar um dever do Estado.

Como participante e dirigente da Associação de Docentes da UFES – ADUFES, por dois mandatos, vivemos uma importante experiência de aprofundamento das macropolíticas educacionais federais.

Entre 2005 e 2008, assumi a gestão da Secretaria de Educação do Município de Vitória-ES, intensa e tensa, que teve como uma das suas prioridades o processo de discussão, implantação e consolidação do Programa de Educação em Tempo Integral (PETI), um programa próprio do Município, atendendo crianças dos seis meses à oitava série, constituindo-se essa experiência um imenso desafio. Percebemos que a proposta de EETI necessitava ser analisada sob diferentes aspectos e enfoques, tanto no plano interno da secretaria e da prefeitura, quanto no plano das relações com os conselhos, as famílias, os equipamentos públicos, as ONGs e o entorno da escola.

Em virtude da ausência de terrenos disponíveis para construção de prédios escolares em Vitória, a opção pela *escola de tempo integral* seria inviabilizar o Programa ou reduzi-lo apenas às crianças de até três anos que, estas sim – tínhamos clareza absoluta – só poderiam ser incorporadas ao tempo integral no espaço físico dos próprios Centros Municipais de Educação Infantil, mesmo assim na proporção de quinze por cento.

Assim, o PETI de Vitória iniciou suas ações a partir de 2005 na Educação Infantil e 0 a 3 anos e, a partir de 2007, ampliou-se para as crianças de quatro a seis anos em outros espaços denominados “Núcleos Brincarte”, em parceria com ONGs de Vitória. Ainda em 2007, estendeu-se ao ensino fundamental, na proporção de 80 alunos por unidade escolar, por meio de ações intersetoriais articuladas com todas as secretarias de políticas sociais da Prefeitura e em parceria com outros espaços públicos e comunitários da cidade. Em todas as modalidades, o estudante permanecia sob a coordenação da Escola por um período diário de 9 a 10 horas diárias, sendo assegurado o almoço, além dos lanches regulares.

Em relação à quantidade de crianças e adolescentes a serem incluídas no PETI, priorizamos inicialmente aqueles(as) em situação de maior vulnerabilidade social, e, por meio de políticas e ações intersetoriais, buscamos potencializar o compromisso de oferta e implantação dos serviços públicos de qualidade e eficazes no município para todos os alunos<sup>3</sup>.

Essa experiência na gestão da Secretaria de Educação de Vitória, aliada à minha trajetória de militante popular, política e profissional da educação, foram os principais fatores que me motivaram a investigar as tensões relativas à temática da EETI nos estudos de Doutorado, enfocando, sobretudo, as intenções e tensões do *Programa Mais Educação* e suas interfaces com outros programas sociais federais de combate à pobreza e à vulnerabilidade social, sobretudo o PBF.

## B) Premissas da argumentação

B.1 Pelo acúmulo dos anos mais recentes e pelas experiências históricas das décadas passadas, identificamos a EETI como uma *política em construção, como uma concepção em disputa*, como um *direito potencial*, conceito utilizado por Bobbio (2004) para designar uma exigência que está se consolidando e se configurando, mas não sendo considerado ainda um direito pleno, embora haja boas razões para que seja reconhecida como tal.

Não obstante adotarmos a perspectiva que a educação, como *Política Social*, expressa *relações, conflitos e contradições* resultantes da desigualdade estrutural do capitalismo, entendemos que a política social é *construção histórica* e, “como tal, não está fadada a ser capturada por um dos lados em que se posicionam os sujeitos sociais históricos, mas sim, e *desde que colocada em contexto democrático*, em ter *disputados seus meios e fins* entre os projetos sociais desses sujeitos conscientes e ativos” (SPOSATI. 2011, p.105). grifos nossos.

B.2 Tal processo de construção e disputa se insere numa *concepção de Estado de Direito e democrático*, caracterizado “por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a *tomar as decisões coletivas* e com quais *procedimentos*” (BOBBIO, 2000, p.30); por “um sistema que constitui um *terreno de conflitos*, que podem

---

<sup>3</sup> Toda essa experiência foi relatada no livro organizado por CRAVO, T.B. “Gestão da Educação em Vitória: caminhos, estratégias e contradições”, Vitória: Gráfica Santo Antônio, 2012.)



ser resolvidos de maneira pacífica e com liberdade (PRZEWORSKI, 2011), supondo, portanto, todos os dispositivos e *mecanismos reguladores* do jogo social e formas de *participação e controle* sobre a execução e a própria exequibilidade das regras (BOTO, 2005).

B.3 Buscamos perceber no interior do Estado a existência de uma *multiplicidade de racionalidades concorrentes*, analisando os atores das políticas públicas e as estratégias postas em ação. Distanciamos-nos, assim, tanto de uma concepção weberiana, como também da tradição marxista ortodoxa. Aproximamos-nos das contribuições da *teoria neo-institucionalista*, percebendo as políticas públicas como influenciadas não só por *indivíduos ou grupos* com força para fazê-lo, mas também por *regras formais e informais* que regem as instituições num Estado democrático. Nessa perspectiva, a política é uma *forma de educação*, um lugar de *elaboração e expressão de sentido*, recusando toda autonomia do Estado a respeito dos grupos sociais, e focando o olhar sobre as instituições, entendidas como regras procedimentais, dispositivos particulares, pensando o *Estado em interação* (NORTH, 1990; MARCH, OLSEN, 1995 *apud* MULLER, SUREL, 2002; SOUZA, 2006).

Trabalharemos com amplos referenciais originais (BOURDIEU, 1998; PRZEWORSKI, 1989; DUBET, 2004, DUBET, 2012; SEN, 2008; CASTEL, 2012), em *diálogo e/ou confronto com analistas, estudiosos e pesquisadores brasileiros* (ARROYO, 2010, 2012; CAVALIERE, 2002, 2007, 2010, 2011; CURY, 1986, 1997, 2005; OLIVEIRA, 2009, 2011; OLIVEIRA, 2005, 2007; KERSTENETZKY, 2013; LEITE, 2002, 2008, 2011, 2013; MARTINS, 2008; MOOL, 2008, 2012; SPOSATI, 2009; YANNOULAS, 2012), apontando horizontes e caminhos e destacando as *tensões e disputas* nos campos teóricos que repercutem nas macropolíticas sociais, estabelecendo um panorama analítico a partir do qual seja possível compreender os determinantes em que se inserem as *políticas sociais hoje, a pobreza, a vulnerabilidade social, a política educacional, a função social da escola, a Educação Escolar em Tempo Integral*.

B.4 A grande *área geográfica* do Brasil – de dimensões continentais –, as profundas *desigualdades regionais* historicamente cristalizadas, a imensa *população em idade escolar*, bem como a distribuição territorial dessa população representam um *desafio peculiar e gigantesco*. Embora as análises comparativas sejam úteis e elucidativas em relação às concepções de desenvolvimento e às políticas sociais dos grandes países do mundo, sobretudo os do bloco denominado BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), nosso entendimento é que *a melhor comparação a ser feita é do Brasil com o próprio Brasil*.

Em relação à desigualdade, por exemplo, o Brasil é um dos países do mundo que *mais reduziu a miséria* e a concentração de renda e riqueza da sua população. O índice de Gini – que quanto mais próximo de 0 e mais distante de 1, reflete menor desigualdade – é usado desde 1912 para medir a desigualdade de distribuição de renda. No Brasil, caiu de 0,555 em 2004 para 0,505 em 2013. Depois de oscilar por décadas em torno de um coeficiente de Gini de 0,602, a desigualdade na distribuição pessoal da renda no Brasil vem cedendo de modo inequívoco (KERSTENETZKY, 2009). A renda dos 10% mais pobres no Brasil avançou 106% entre 2003 e 2012. Esse percentual é o dobro do aumento da renda média (51%) e quatro vezes mais que os 27% do crescimento do PIB per capita real (IPEA, 2012; SOARES, 2008). “O número é certamente impressionante *se compararmos o Brasil com... o Brasil* (KERSTENETZKY, 2008).

Dados de novembro de 2014 indicaram que o número de pessoas pobres no Brasil caiu de 30,3 milhões, em 2012, para 28,6 milhões, em 2013, o que representa 1,6 milhão de pobres a menos (IBGE, 2014; IPEA, 2014). Entretanto, o mesmo estudo apontou que, em 2013, *ainda* existem no Brasil 10,452 milhões de indigentes, ou seja, pessoas que não conseguem comprar comida suficiente para se alimentar. Constatou-se, também, que, de 2012 para 2013, o crescimento da renda dos 10% mais ricos foi 6,3%, enquanto os 10% mais pobres tiveram um ganho de rendimento de 3,5%. (IBGE, 2014; IPEA, 2014).

Esses dados revelam a *complexidade da discussão acerca da desigualdade* – nas suas diversas dimensões, cujo caráter estrutural é reconhecido por todas as formas de abordagens – e das escolhas que têm sido utilizadas para enfrentá-la no Brasil e da importância (ou não) da educação e especialmente da EETI nesse cenário.

Frente a isso, adotamos o entendimento de que nosso país demonstra uma melhora consistente nos últimos 30 anos. Em nível global, é um dos países que mais melhorou: melhorias estruturais, como a consolidação da democracia, estabilidade econômica e expansão e universalização da educação. Todavia, *nosso passivo histórico é enorme*, já que, há apenas 30 anos, tínhamos a metade da população praticamente de analfabetos<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Jorge Chediek, representante do PNUD e coordenador do sistema ONU no Brasil reportagem disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/07/brasil-avanca-uma-posicao-e-e-79-no-ranking-do-desenvolvimento-humano.html>

B.5 Adotamos a perspectiva de um eixo comum de análise, tanto no campo acadêmico como no debate ideológico e político, de que a *pobreza* em nosso país decorre, em grande parte, do já mencionado *quadro de extrema desigualdade estrutural*, marcado pela profunda concentração de renda (DRAIBE, 1990; HENRIQUES; BARROS, MENDONÇA, 2000; BARROS, 2007; ROCHA, 2003; SARTI, 2005, LEITE, 2008; LEITE, 2011).

A *pobreza é um tema central* na agenda social contemporânea e as questões relativas à pobreza e aos pobres constituem uma temática muito atual e relevante “em três âmbitos: o da realidade social, o das Ciências Sociais e o das práticas de intervenção” (LEITE, 2011. p. 289). O campo teórico de concepções de pobreza aponta em duas direções básicas: uma que enfatiza o *critério da renda* para delimitar a pobreza, e outra que prioriza sua *visão multidimensional*. As concepções que enfatizam o critério da renda entendem que a visão multidimensional fragiliza a consolidação de critérios de justiça social e desconsidera o potencial das políticas integradas para o alcance desses princípios (AZEVEDO; BURLANDY, 2010).

Adotamos neste trabalho o pressuposto de que a *pobreza é um fenômeno estrutural e complexo, multidimensional*, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. “É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política” (SILVA E SILVA, 2010, p. 157). A pobreza já não pode mais ser caracterizada como carência material, pois “as pobreza se multiplicaram *em todos os planos* e contaminaram até mesmo âmbitos da vida que nunca reconheceríamos como expressões de carências vitais” (MARTINS, 2008, p. 12).

B.6 A educação pública brasileira pode cumprir – e já vem cumprindo – um papel educativo relevante, numa configuração clara da educação como direito, mas, paradoxalmente, num cenário de crise da escola, em que se entrelaçam grandes demandas e expectativas colocadas à escolarização e uma significativa ampliação das suas funções, especialmente em relação à solução dos problemas sociais (FERREIRA, OLIVEIRA, 2009).

Os complexos processos de pobreza e vulnerabilidade social atingem enormes contingentes de crianças, adolescentes e jovens brasileiros e amplia o clamor de vários atores sociais no sentido de que a escola pública brasileira assuma responsabilidades e compromissos educacionais mais amplos, tanto no *tempo de jornada* escolar quanto nas *suas funções*, do que

historicamente tem assumido. Assim, a adoção de programas e projetos de jornada escolar ampliada vem se tornando uma realidade em numerosas redes municipais e estaduais, por meio de projetos próprios e, a partir de 2007, pelo governo federal, por meio do *Programa Mais Educação (PME)*.

B.7 Percebemos a pobreza como um fator social que *tensiona profundamente* o paradigma da universalidade e da democratização real do ensino fundamental no Brasil e questiona com contundência as *possibilidades da escola formal* e homogênea no contexto do capitalismo. As visibilidades que têm se manifestado a partir do PBF, do PRONATEC, da Educação de Jovens e Adultos (EJA) são exemplos significativos dessa questão.

A relação entre educação escolar e situação de pobreza é um *campo de reflexão ainda não constituído* no Brasil e em que se evidenciam diferentes tipos de articulação, destacando-se, sobretudo as indicações que percebem a educação formal, por um lado, como *condição indispensável* para a ruptura do círculo da pobreza, ou, por outro lado, como *mecanismo de manutenção* da ordem constituída (YANNOULAS; ASSIS; FERREIRA, 2012, p. 339).

O papel da escolarização – e sobretudo da EETI – como «antídoto» para a pobreza e como prevenção ao risco e à situação de vulnerabilidade social é apresentado de forma recorrente, estabelecendo-se uma relação direta e quase inquestionável acerca da escola como a “salvadora” das crianças e jovens pobres em relação à realidade em que vivem e em certo detrimento do direito à aquisição do conhecimento (SILVA, 2008).

Nosso trabalho refletirá intensamente essa *ambiguidade e essa tensão*, pois é nosso propósito compreender a educação escolarizada e a EETI nessa dupla função: ao tempo em que reproduz a sociedade em que está inserida, extremamente desigual, também tem a potencialidade de ser construtora de cidadania, promotora de transformação social num contexto de sociedade democrática (BOURDIEU, 1998; DUBET, 2004; DUBET, 2012; OLIVEIRA, FERREIRA, 2009).

B.8 A vulnerabilidade social é uma noção *recente e controversa*, ainda em formação. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) adota o enfoque de vulnerabilidade como o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à

estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade (VIGNOLI, 2001; FILGUEIRA, 2001; ABRAMOVAY *et al* , 2002).

Nos documentos oficiais da política de Assistência Social no Brasil, a vulnerabilidade social é uma concepção muito presente, sendo caracterizada como:

[...] famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 27).

A noção de vulnerabilidade articula-se com a ideia de risco e esses termos frequentemente são abordados de forma conjunta. A partir de categorias foucaultianas, há uma abordagem *crítica* ao conceito de *risco social* entendendo que, historicamente, foi se configurando a equação: infância + pobreza = vulnerabilidade = risco = perigo e que a introdução da noção de vulnerabilidade veio abrir espaço para a possibilidade de intervenção por meio de ações visando a diminuir o risco e, conseqüentemente, o perigo (HUNING, 2007; SPINK, 2000, 2001).

A nosso ver, embora a noção de vulnerabilidade social não possua consistência e envergadura teórica como a pobreza – e, portanto, *nossa análise não pode situá-las no mesmo patamar* – é uma perspectiva que precisa ser considerada na tentativa de compreender realidades e contextos que antecedem e *podem gerar* ou *agravar* situação de pobreza ou que podem *ser decorrências* dessa mesma situação. Além disso, a noção de vulnerabilidade social é muito citada nos documentos oficiais como um *critério de acesso* aos programas sociais e, ao mesmo tempo, como uma condição que precisa ser prevenida pelos mesmos programas sociais.

B.9 No contexto do Brasil atual, a concessão de benefícios sociais com a marca de seleção do *acesso pela renda*, ao invés da necessidade ou da segurança a ser alcançada, provoca uma forte *tensão* entre a defesa da proteção vinculada com a miséria, com *ações focalizadas* nos necessitados e outra abordagem da proteção com atenções baseadas em direitos, com *perspectiva universal* (SPOSATI, 2009).

Evidencia-se, nos segmentos socioeconomicamente mais elevados, uma “cidadania protagonista”, com ações ou programas sociais não estatais e uma concepção de que aos pobres caberia uma “*cidadania passiva*”: receber aquilo que lhes é concedido, o que configura uma *re-filantropização* da questão social na contemporaneidade capitalista. As ações estatais de combate à pobreza *focalizadas* nos mais pobres são *compensatórias* e opostas a uma concepção de proteção social universal (LEITE, 2011).

Em vista das premissas já mencionadas anteriormente, nosso entendimento é que a amplitude e a complexidade das demandas por políticas sociais, aliadas ao nosso passivo histórico, demanda um *tempo maior* para o alcance da universalidade das políticas sociais. Nesse sentido, programas como o PBF e o PME são em *parte focalizados e em parte universais*, mas evidenciam sinais concretos de que caminham para a ampliação crescente e para a universalização.

No caso brasileiro, as políticas por corte de renda atingem mais de *50 milhões de pessoas*, e são *políticas massivas*, mesmo que adotemos a perspectiva relativa e não a absoluta. Toda política massiva exige estratégias de intervenção extremamente mais complexas, pelos recursos humanos e financeiros que envolve e pela capacidade de governança e controle que demanda. Assim, o conceito de política focalizada ou compensatória, para uma massa populacional muito maior em quantidade do que grande maioria dos países do mundo, é inadequada e insuficiente (SPOSATI, 2009).

Embora tenhamos uma perspectiva promissora com a promulgação da Lei 13.005/14 (Plano Nacional de Educação), que amplia os investimentos em educação para 10% do PIB, até 2024, o quadro geral que condiciona as políticas sociais brasileiras aponta limitações sérias num futuro próximo para a agenda dos governantes.

As políticas educacionais como *políticas setoriais* são realizadas dentro das possibilidades e da lógica geral que sustenta o tipo de Estado e de sociedade em se instituem. A implantação de uma outra lógica requer outro Estado e, se nossa análise se colocar apenas na perspectiva desse outro Estado, *de maneira rígida*, toda política setorial é equivocada, por ser insuficiente. “Portanto, mesmo que os grandes embates sejam travados em outra esfera, ao se optar por analisar a política educacional, a *amplitude da mudança é menos intensa* e, portanto, requer um *olhar mais atento*. O sistema educacional, em condições normais, *muda lentamente, mas muda*” (OLIVEIRA, 2007).

Nosso trabalho vai transitar nesse *terreno tenso e movediço*. O desafio a que nos propomos é contextualizar a análise numa realidade como a do Brasil atual, em que “a quantidade produz uma *nova qualidade*, embora, sem dúvida, também demonstre a *precariedade e a desigualdade* que atinge o povo brasileiro”. (SPOSATI, 2009, p. 24).

B.10 Também no processo de escolarização pública no Brasil, a quantidade produz uma *nova qualidade* e um tipo peculiar de desafio, demandando, necessariamente, avanços concretos em *relação aos demais direitos sociais*. Mesmo que em alguns momentos históricos, a Educação venha a assumir papel de destaque no processo de transformação social, sobretudo em vista da enorme dívida histórica que acumulamos ao longo de séculos, o desafio de assegurar educação de qualidade para todos precisa estar articulado com o processo de combate à desigualdade social e à busca de uma sociedade mais justa.

Face à complexa identidade da EETI nos termos do PME, caracterizado por muitos analistas como um programa/política compensatória, e por outros como uma política de ação afirmativa, entendemos que, no contexto atual, *essas funções se complementam*. A nosso ver, a dimensão de acolhimento e assistência situa a EETI no “campo das políticas de ação afirmativa, *prioritariamente, não exclusivamente* para as classes sociais historicamente excluídas ou com acesso restrito aos bens culturais e materiais, em função de suas condições concretas de existência” (MOOL, 2012, p. 39). Essa tensão gera uma demanda no sentido da *dimensão comunitária e intersetorial* na articulação da oferta da EETI, buscando assegurar que a ação afirmativa seja vivenciada como um processo de inserção societária e não se configure como uma instituição total, nos termos das análises foucaultianas (MOOL, 2012).

### C) Relevância do problema e construção do objeto de estudo

A temática da relação entre EETI, pobreza e vulnerabilidade social é relevante, atual, complexa e instigante. Frente à realidade de uma rede pública de ensino básico com mais de 40 milhões de alunas(os), dentre os quais cerca de 40% são beneficiários do PBF, investigar a interface entre os programas federais que se relacionam com o combate à pobreza, sobretudo o PME e o PBF, é urgente e imprescindível.

Há um discurso repetido à exaustão de que a EETI seria a solução para o problema da aprendizagem das crianças/adolescentes pobres, para a melhoria da escola pública em geral,

para a construção de uma sociedade democrática com cidadania, para a diminuição da violência urbana e para a formação para o mundo do trabalho, entre outros aspectos.

Essa demanda pela escola básica e pela EETI tem sido colocada hoje por movimentos sociais variados – de mulheres, de trabalhadores, de direitos humanos, pela mídia, por setores ligados ao Ministério Público e ao Judiciário, mas a sua implementação também enfrenta dificuldades, em vista da estrutura e da lógica do financiamento da educação no Brasil, das limitações orçamentárias daí advindas e dos procedimentos legais que precisam ser observadas.

Também os setores empresariais têm colocado como uma das suas bandeiras a questão da ampliação da oferta de Educação Integral, o que merece uma análise mais detida e será abordado por nós mais à frente, no item sobre o PME.

O Programa Mais Educação, eixo de análise deste trabalho, foi instituído pela Portaria Interministerial n.º 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/2010, com o objetivo de contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, por *meio da articulação de ações, de projetos e de programas do Governo Federal e suas contribuições às propostas, visões e práticas curriculares das redes públicas de ensino e das escolas*, caracterizando-se, portanto, como uma *política indutora* a programas de EETI pelos estados e municípios. A jornada integral deve ter duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total que um mesmo aluno da educação básica permanece na escola ou em atividades escolares. É operacionalizado por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Há uma clara e explícita ligação interinstitucional e intersetorial entre vários grandes programas sociais do governo federal, por meio de condicionalidades operacionais legais que os vinculam uns aos outros, assim como aos sujeitos participantes e aos atores públicos que coordenam e executam sua gestão. Em 2013, por exemplo, as escolas habilitadas para fazer a adesão ao Programa “Mais Educação” foram aquelas que possuíam a maioria dos alunos atendida pelo Programa “Bolsa-Família, bem como escolas com Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) maior que 3.5 pontos e menor que 4.6 nos anos iniciais; 3.9 e 4.6 pontos nos anos finais do ensino fundamental, e, também, todas as escolas com menos de 3.5 pontos no IDEB (BRASIL, 2013). Em 2014, o PME atendeu, prioritariamente, escolas com percentual igual ou superior a 50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família.



Objetivamos elucidar a forma como a relação entre o PME e o combate à pobreza e à vulnerabilidade é explicitada nos diversos documentos legais que normatizam os programas sociais e as tensões nessas formulações.

Configura-se, portanto, nas relações entre escola, pobreza e vulnerabilidade social *uma questão e um problema*, que demandam investigações, aprofundamentos, análises, comparações. Como analisa Saviani (1996), “a essência do problema é a *necessidade*” (p. 17). A nosso ver, essa questão se caracteriza como um *problema*, pois ela coloca a *necessidade* de que conheçamos a efetiva importância da escola pública, num país desigual como o Brasil, para o enfrentamento da pobreza e da vulnerabilidade social e se, de fato, essa é a função da escola e se a EETI tem um papel estratégico nesse enfrentamento.

Há pouco consenso na análise de cada um dos fenômenos contidos em nossa temática – educação escolar em tempo integral, pobreza, vulnerabilidade –, pois cada um, em si, já demanda um grande esforço para a compreensão das suas próprias dimensões sociais, políticas, econômicas e institucionais.

Assim, o presente trabalho situa-se na tentativa de investigar algumas relações entre essas temáticas, considerando-as imprescindíveis para compreender e transformar a realidade de milhões de crianças/adolescentes que frequentam diariamente nossas escolas públicas e que, em muitos casos, não conseguem aprender e nem conseguem se livrar da situação de pobreza, mas que, paradoxalmente, estão permanecendo na escola, estão evoluindo para níveis mais avançados da escolarização, estão acessando à universidade.

Os limites do presente trabalho se situam na sua própria temática, abrangente e complexa, já que cada um dos temas relacionados, por si, já dariam uma investigação extensa e profunda. Assim, não pretendemos cobrir o vasto campo de produção teórica e empírica sobre a pobreza e a vulnerabilidade social, mas relacioná-las à EETI pela perspectiva das *intenções e tensões*, numa única investigação, pois é *de forma profundamente relacionada e imbricada que elas se apresentam na vida real, nas políticas sociais, na escola*.

A partir desses pressupostos, a pergunta principal que orienta este trabalho é a seguinte: *Quais as intenções e tensões presentes na relação entre a EETI e as políticas sociais implementadas pelo governo federal no curso da última década, no combate à pobreza e prevenção à vulnerabilidade social, tendo como eixo analítico as proposições do “Programa*

*Mais Educação” (PME) e suas interfaces com outros programas sociais do governo federal, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF)?*

## D) OBJETIVOS

### D.1 Objetivo geral

Analisar as intenções e tensões presentes na relação entre a EETI e as políticas sociais implementadas pelo governo federal, no curso da última década, no combate à pobreza e prevenção à vulnerabilidade social, tendo como eixo analítico as proposições do “Programa Mais Educação” (PME) e suas interfaces com outros programas sociais do governo federal, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF).

### D.2 Objetivos específicos

2.2.1 Contextualizar historicamente os aspectos políticos e sociais das intenções/tensões que narram a relação entre a EETI e as políticas de prevenção à pobreza e à vulnerabilidade social no Brasil e caracterizar o PME, assim como outros programas sociais implementados pelo governo federal no curso da última década, sobretudo o PBF.

2.2.2 Elucidar a relação entre Educação, EETI, pobreza e vulnerabilidade social, na perspectiva de identificar as tensões e intenções que marcam essa relação.

2.2.3 Aprofundar as concepções de Estado, Política Social e Educação que sustentam a interface entre o PME com outros programas sociais correlatos do governo federal, no curso da última década, e que mantêm uma associação com o combate à pobreza e à vulnerabilidade social.

2.2.4 Analisar as intenções/tensões presentes nessa interface, a partir da análise da legislação dos programas federais relativos ao PME e seus correlatos, no combate à pobreza e à vulnerabilidade social, e das percepções de alguns atores envolvidos nessas políticas.

A nosso ver, esta proposta de estudo é instigante e atual para a compreensão da educação pública e da EETI no Brasil; é original e inédita em relação ao campo de pesquisa, à ênfase na relação entre EETI, pobreza e vulnerabilidade, na escolha dos documentos e prescrições

legais a serem analisadas e na forma de abordagem da questão; pode trazer contribuições significativas à construção e implementação de novos Programas e Projetos nessa área.

#### E) Notas metodológicas e organização do trabalho

A escolha do Programa “Mais Educação” e suas interfaces com outros programas sociais do governo federal considera a dinâmica da sociedade brasileira contemporânea, num cenário em que o “Estado se apresenta como indutor de crescimento econômico, políticas públicas, criação e expansão de direitos e de espaços públicos de debates e do cenário de convivência entre a escola de turnos e a política de educação básica de dia inteiro” (MOOL, 2012, p. 24).

Segundo Rus Perez (2010), os estudos de implementação de políticas demonstram a grande variação desses processos, de acordo com a política e seus diferentes tipos de formato, centralizado ou descentralizado, com o caráter das agências que a implementam e “a importância de se estabelecer a interrelação dos distintos níveis de governo com as políticas, contrapondo-se à ênfase na decisão de uma única autoridade e numa única política” (p. 1184).

Destacaremos as intenções expressas nas legislações e nos documentos normativos porque eles indicam uma intencionalidade na concepção das políticas e expressam um paradigma que motivou, estruturou e fundamentou esses documentos legais. As tensões evidenciam o processo complexo e ambíguo de formulação, implementação e avaliação desses programas e/ou políticas, influenciadas não só por indivíduos ou grupos com força para fazê-lo, mas também por regras formais e informais que regem as instituições.

Adotamos a metodologia qualitativa, buscando estudar as realidades, as relações, os fatos políticos, os processos que envolvem a relação entre EETI, pobreza e vulnerabilidade social, os fenômenos em termos dos significados que as agências governamentais a eles conferem (LUDKE; ANDRÉ, 1986) e também considerar a percepção de alguns atores relevantes envolvidos nesses processos. A pesquisa qualitativa é um campo interdisciplinar, com foco multiparadigmático (DENZIN; LINCOLN, 2006) sendo, assim, adequado ao nosso propósito de estudo.

Adotamos como estratégias a *pesquisa bibliográfica*, a *análise documental* – também denominada *pesquisa documental* – e a *entrevista semi-estruturada*. A pesquisa bibliográfica

– mais do que a mera revisão bibliográfica – implica em um conjunto ordenado não aleatório de procedimentos de *busca por soluções*, auxiliando na melhor definição do quadro conceitual que envolve o objeto de estudo. Portanto, a pesquisa bibliográfica vai além da simples observação de dados contidos nas fontes pesquisadas, pois estabelece uma *interlocução crítica* com o material bibliográfico e amplia o leque de possibilidades na *apreensão das várias questões* que envolvem o objeto de estudo, imprimindo sobre os dados “a teoria, a compreensão crítica do significado neles existente” (LIMA; MIOTO, 2007, p. 44).

Selecionamos legislações *recentes* relativas ao PME e a outros programas sociais federais correlatos no combate à pobreza e à vulnerabilidade social, buscando apreender *interconexões ou tensões* que permeiam a criação desses registros documentais. O uso de documentos em pesquisa nos possibilita o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural, extraindo deles toda a análise, organizando-os e interpretando-os segundo os objetivos da investigação proposta (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Estivemos atentas para a tentação de limitar a análise de políticas à legislação, como se esta base de pesquisa, somente, pudesse elucidar a política educacional, ou o caráter de uma política educacional de um determinado governo ou gestão. Nesse sentido é que optamos por realizar, também, *entrevistas semi-estruturadas com atores relevantes* que representam grupos ou instituições que influenciam nessas políticas. Realizamos *sete* entrevistas, sendo que *quatro* foram *individuais* e *três* foram *em grupos*, envolvendo, ao todo, 14 (quatorze) pessoas.

Nossa análise documental buscou identificar informações factuais nos documentos a partir das questões ou hipóteses de interesse. Considera as interfaces do Programa “Mais Educação” com os programas federais mais diretamente a ele relacionados e que constam do *Plano Brasil Sem Miséria* do Governo Federal, coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Assim, dentre as várias ações ou programas integrantes do Plano “Brasil Sem Miséria”, selecionamos o PME, o PBF e o PRONATEC, conforme descrito abaixo, na tabela 1.

**Quadro 1 – Programas e Ações do Plano “Brasil Sem Miséria” a serem analisados neste estudo**

<b>MINISTÉRIO RESPONSÁVEL</b>	<b>PROGRAMAS/AÇÕES</b>	<b>BASE LEGAL</b>
<b>EIXO: Garantia de Renda</b>		
MDS/Ministério da Saúde/MEC	Bolsa Família	Lei 10.836/04; Decreto 5.209/04
<b>EIXO: Inclusão Produtiva Urbana</b>		
MEC	PRONATEC	Lei nº 12.513/11; Lei nº 12.816/13; Decreto 7.589/11; Decreto 7.721/12
<b>EIXO: Acesso a Serviços</b>		
MEC	Programa Mais Educação	PI 17/07; Decreto 7.083/2010

**Fonte:** Informações disponíveis no sítio do MDS

A partir da legislação normativa e da consulta aos sítios institucionais, verifica-se que o objetivo do Plano “Brasil Sem Miséria” é elevar a renda e as condições de bem-estar da população extremamente pobre, para que as famílias ainda não atendidas sejam localizadas e incluídas de forma integrada nos mais diversos programas de acordo com as suas necessidades. O Plano foi lançado em junho de 2011, direcionado aos brasileiros que viviam em lares cuja renda familiar era de até R\$ 70 por pessoa. De acordo com o Censo 2010 do IBGE, estavam nessa situação 16,2 milhões de brasileiros (BRASIL, 2010).

O Programa Bolsa Família – PBF é um programa de transferência direta de renda destinado a famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país e possui três eixos principais focados na transferência de renda, condicionalidades e ações e programas complementares. A transferência de renda objetiva promover o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já as ações e programas complementares visam ao desenvolvimento das famílias, de modo que essas consigam superar a situação de vulnerabilidade.

O eixo de “Inclusão Produtiva Urbana” inclui programas de estímulo à geração de ocupação e renda via empreendedorismo e à economia solidária e oferta de orientação profissional, cursos de qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra para atender às demandas nas áreas públicas e privadas. Em relação à qualificação, a proposta é atender pessoas de 18 a 65

anos por meio de ações articuladas de governo, destacando-se, entre essas, o Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (PRONATEC).

O PRONATEC foi criado pelo governo federal, em 2011, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. Envolve um conjunto de iniciativas, tais como a Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, oferecendo cursos de formação inicial e continuada, técnicos, superiores de tecnologia, licenciaturas e Programas de pós-graduação; o Programa “Brasil Profissionalizado” destinado à ampliação e ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais, em parceria com o governo federal.

O eixo “Acesso a Serviços” do Plano “Brasil Sem Miséria” inclui ações de expansão da Rede de Assistência Social e das Unidades Básicas de Saúde e o Programa “Mais Educação”, temática central deste estudo.

Para investigar o tema proposto, no Capítulo I estabelecemos inicialmente, uma melhor *definição de conceitos* e enfoques a serem adotados no trabalho e a *contextualização histórica* da temática da EETI no Brasil. Em seguida, estabelecemos a *visão contemporânea* dessa temática, a fim de evidenciar, analisar, estabelecer relações, pontos comuns, controvérsias e divergências na produção científica relativa à temática da EETI e do PME propriamente, a partir do eixo de análise das suas *tensões* mais evidentes.

No capítulo II aprofundamos a temáticas da pobreza e da vulnerabilidade social e suas relações com a educação e a escola, entendendo que, a partir da relação com a escola e a educação em geral, é possível inferir e eixar nossa análise da EETI.

No capítulo III, aprofundamos nossos referenciais teóricos em torno do eixo das políticas sociais e do capitalismo contemporâneo. Buscamos realizar uma análise abrangente a respeito de como as temáticas da EETI, pobreza e vulnerabilidade se relacionam, se atravessam, se tencionam, se excluem e/ou dialogam nas várias teorias e concepções que podem sustentar uma análise problematizadora do nosso tema.

No capítulo IV, analisamos de forma detalhadas as 24 (vinte e quatro) legislações relativas ao PME e às suas interfaces com outros programas federais correlatos, bem como os conteúdos das entrevistas realizadas com atores/sujeitos sociais, envolvidos, a partir de diferentes lugares, com a EETI, o PME e com o PBF.

## **CAPÍTULO I – A EDUCAÇÃO ESCOLAR EM TEMPO INTEGRAL (EETI), O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO (PME) E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): PROJETOS, CAMINHOS, SENTIDOS**

### **1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA EETI NO BRASIL**

Compreender a educação pública e o tempo ampliado de jornada escolar como direito no Brasil exige uma rápida retrospectiva histórica do processo de escolarização em nosso país, destacando, nessa história, a trajetória sistemática de exclusão dos segmentos populares do acesso e permanência na educação básica e as formas de organização do tempo escolar, seus impasses, desafios e suas diversas tensões.

No Brasil, a classe dominante sempre teve escola de tempo integral, seja nos colégios jesuíticos do período colonial, nos colégios e liceus onde estudava a elite imperial, na sua maioria internatos, nos grandes colégios da República, de ordens religiosas ou empresários laicos. Sob o impacto da industrialização de 1950, quando as escolas passaram a se concentrar em um único turno, as escolas destinadas às elites continuaram a receber formação complementar no contraturno. “De tempo parcial é a escola dos segmentos populares. Na história brasileira, as iniciativas de escolarização das massas, com raríssimas exceções, procuraram conjugar tempo escolar com trabalho produtivo [...] alfabetizar e, em seguida, entregar o jovem integralmente ao mundo do trabalho” (GIOLO, 2012, p. 95).

Nos séculos iniciais de nossa colonização, a classe dos proprietários rurais, única detentora do poder político, era também detentora da educação e das formas de pensamento importadas da Europa. A educação jesuítica que foi, aos poucos, se tornando a educação da elite, destinava-se apenas aos donos de terra e às famílias abastadas (BOSI, 1992).

O delineamento da organização curricular jesuítica seguia uma ordenação de classes e etapas que se sucediam e a organização curricular definia com precisão o tempo de estudo diário e semanal, elemento extremamente importante para o alcance dos objetivos educacionais dos jesuítas (PARENTE, 2006). A independência política não trouxe grandes modificações à situação do ensino, pois com a vinda da família real, nasceu o ensino superior, destinado a proporcionar educação para a elite da Corte, abandonando-se os demais níveis de ensino.

As últimas décadas do Império trouxeram grandes transformações à sociedade brasileira, em decorrência da expansão da lavoura cafeeira, do início da industrialização, da adoção do trabalho assalariado. A partir dos ideais civilizados do trabalho livre operava-se uma transformação no conteúdo da legitimidade da ideologia liberal no Brasil, o denominado “novo liberalismo” (BOSI, 1992).

Os debates acerca da importância da instrução pública já ocorriam desde o final do império e o início da República. Como analisa Saviani (2008), o pano de fundo comum nas discussões da década de 1860 era

o problema da substituição da mão de obra escrava pelo trabalho livre, atribuindo-se à educação a tarefa de formar o novo tipo de trabalhador para assegurar que a passagem se desse de forma gradual e segura, evitando-se eventuais prejuízos aos proprietários de terras e de escravos que dominavam a economia do país (SAVIANI, 2008, p.159).

Essa conjuntura, aliada às influências do liberalismo e do positivismo, no final do Império e no início da República, fez emergir o chamado “entusiasmo pela educação”, marcado pelo debate acalorado acerca dos problemas educacionais e da importância da educação pública no Brasil (NAGLE, 1974). Faz-se importante pontuar que “[...] nenhum estudo sobre o papel do positivismo social na América Latina poderá deixar na sombra a extrema valorização que, no seu discurso, recebeu o projeto de um ensino fundamental gratuito e leigo” (BOSI, 1992, p. 300).

Entretanto, o “entusiasmo pela educação” teve vida curta, pois a partir de 1894, as oligarquias cafeeiras imprimiram ao país o estilo de governo centrado no *coronelismo*, uma forma peculiar de manifestação do poder privado, na qual os resíduos do antigo e exorbitante poder privado conseguiram coexistir com um regime político de extensa base representativa (LEAL, 1975).

Na segunda metade da década de 1920, a força do “entusiasmo pela educação” foi atropelada pelo Movimento da Escola Nova no Brasil. Esses movimentos se completaram e, ao mesmo tempo, se confrontaram, expressando suas ideias e provocando debates na sociedade civil, sobretudo através das Conferências Brasileiras de Educação, promovidas pela Associação Brasileira de Educação (ABE).

É importante registrar, no contexto das primeiras décadas do século XX, a presença atuante dos movimentos socialista e anarquista brasileiros. Enquanto algumas tendências do



socialismo pressionavam o governo no sentido de aumentar e melhorar a qualidade das escolas, os anarquistas denunciavam os males do ensino oferecido pelo Estado, pois, “do ponto de vista libertário, a educação existente na época, seja a estatal, seja a particular – que, com muita frequência, não ia além das escolas confessionais, religiosas, era vinculadora de erros e preconceitos” (GALLO, 2002, p. 19).

A concepção anarquista de educação propõe que “uma educação para a liberdade deve ser também uma *educação integral*, em que o homem se percebe e se conhece em todas as suas facetas e características” (GALLO, 2002, p. 30). Portanto, o movimento anarquista brasileiro já apontava, naquelas primeiras décadas de século XX, a importância de um projeto de educação integral, como processo de formação humana, permanente, intelectual, física e moral, com a dimensão profissional – na perspectiva da politécnica, comprometida com a construção da liberdade e da autonomia.

No movimento escolanovista destacaram-se três figuras fundamentais – Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho – a chamada “trindade cardinalícia” da Escola Nova, que construiu as bases filosóficas e políticas do movimento renovador escolar (SAVIANI, 2007). A concepção pragmatista de Dewey que fundamentava o escolanovismo destacava os princípios educacionais da escola ativa, sendo a base para a construção do projeto de Escola em Tempo Integral, que tanto mobilizaria Anísio Teixeira.

A Revolução de 1930 significou a emergência de um estado fortemente comprometido com a hegemonia da burguesia industrial, trazendo relevante debate acerca da educação e fazendo emergir no Brasil uma intensa discussão acerca da importância da escola pública, gratuita e laica como dever do estado e como necessidade imperiosa e urgente.

Entre 1930 e 1937, o Brasil viveu um período de efervescência ideológica e política, em que se deu o embate de diferentes projetos para a educação brasileira. De um lado, os liberais, com destaque para Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo, defendiam a escola pública, obrigatória e gratuita para todos, a laicidade do ensino e atribuíam ao Estado um papel fundamental na organização do ensino, princípios expressos no famoso *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, de 1932. (CURY, 1986)

De outro lado, os católicos defendiam o ensino religioso e a escola privada. Para expor com mais clareza suas propostas, os liberais lançaram o *Manifesto*, reafirmando a função

essencialmente pública da educação; escola única, laica, gratuita, obrigatória, coeducação e a educação como uma função primordialmente estatal. Em relação ao papel da escola na vida e a sua função social, o *Manifesto* põe em evidência que a escola está inserida na sociedade e, sendo uma instituição social, convive com outras modalidades de instituições.

O *Manifesto* antecipava o que hoje é um dos marcos fundamentais das propostas de EETI e já sinalizava para a tensão entre a dimensão pedagógica e a dimensão social da escola pública, apontando a importância da articulação da escola com o seu entorno e a intersetorialidade das ações, assim como o trabalho em redes, hoje tão difundido. Segundo o documento do Manifesto, “as instituições periescolares e pós-escolares, de caráter educativo ou de assistência social, devem ser incorporadas em todos os sistemas de organização para corrigirem essa insuficiência social, cada vez maior, das instituições educacionais” (MANIFESTO DOS PIONEIROS, 2006, p. 201).

Sob a influência do ideário da Escola Nova, foi se consolidando a perspectiva de que a reconstrução social do Brasil deveria passar pela reconstrução da educação. Entretanto, conforme Cury (1986, p. 10) “formaram-se duas redes de ensino: aquela que atenderia à formação das elites e a que atenderia à formação do trabalhador”. A expansão da demanda escolar só se desenvolveu nas regiões industrializadas, criando, assim, uma séria contradição na educação brasileira.

No contexto da Escola Nova, merece especial destaque a figura de Anísio Teixeira, liberal igualitarista, um dos maiores pensadores e formuladores de políticas públicas na educação brasileira e da educação em tempo integral.

#### 1.1.1 Anísio Teixeira e a escola pública de tempo integral

Anísio Spinola Teixeira nasceu em 1900 na Bahia e morreu em 1971 no Rio de Janeiro. Formou-se em Direito e em *Master of Arts* pelo Teachers College da Columbia University em 1922. Assumiu cargos importantes na instrução pública em Salvador (1924 a 1929) e Rio de Janeiro (1931 a 1935) e nestes cargos promoveu reformas significativas no sistema educacional, sempre indicando a importância da escola pública e de tempo integral.

Na sua gestão como diretor de Instrução Pública do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, nos anos de 1930, desenvolveu-se uma proposta de inovação pedagógica, quando se iniciava o processo de escolarização em massa, nos primórdios da República, por meio dos grupos escolares.

A escola adquiria um papel social e cultural bastante significativo, propiciando as bases do que ficou conhecido como sendo a *educação integral*, pautadas pelos princípios da Escola Nova. Assim, nos anos de 1922 a 1935, na gestão de Anísio Teixeira, que se sucedeu a Carneiro Leão e a Fernando de Azevedo, a proposta por uma educação integral foi se delineando na rede escolar do antigo Distrito Federal, buscando ações pedagógicas e administrativas voltadas para o aspecto físico dos prédios escolares, o número de alunos matriculados e os novos métodos de ensino, com base na escola progressiva de Dewey e Kilpatrick.

Para avançar nesse projeto, ele precisou vencer vários desafios, sobretudo referentes às metodologias, à organização das turmas e ao conteúdo da educação. Essas escolas experimentais partiam da organização da aprendizagem sempre guiada pelo interesse do aluno e pela ligação entre a escola e a vida (CAVALIERE; COELHO, 2002), por novas formas de ensinar e aprender. Para Chaves (2002, p. 50) “estaria então implícito que esse novo sistema deveria contribuir para a implementação de uma nova maneira de ensinar que, inclusive, facilitaria a própria implementação do projeto pedagógico de educação integral proposto por Anísio”.

A educação integral instalada no Rio de Janeiro estimulou uma série de atividades culturais e sociais que ampliaram o raio de ação da escola para seu entorno, com idas ao Teatro Municipal, formação de clubes de saúde, grêmios literários, cantos corais, entre outros. Era uma estrutura de organização do ensino que se vinculava às questões pedagógicas e eliminava a ideia da sala de aula como fixa, estática e previsível. As atividades de saúde, do trabalho, da recreação, dos concursos de matemática, das excursões pela cidade, dos corais, dentre várias outras, eram as que norteavam as ações pedagógicas dessas escolas.

Para Chaves (2002), a educação integral promovida por Teixeira no Rio de Janeiro na década de 1930 “inspira a educação de tempo integral dos dias de hoje, muito mais pelo seu modo globalizado de enxergar o ensino, que ainda pressupõe uma construção arquitetônica escolar adequada, do que pelo seu tempo escolar integral [...] (CHAVES, 2002, p. 58).

Após da ditadura do Estado Novo, Anísio Teixeira assumiu a Secretaria de Educação e Saúde da Bahia, entre 1946 e 1950 e criou a *Escola-Parque Centro Educacional Carneiro Ribeiro* (CECR), na Bahia, modelo de escola de educação em tempo integral que aglutinou seu pensamento sobre a educação e a escola, reunindo, o ensino da sala de aula com a autoeducação com plena responsabilidade.

O CECR está localizado nos bairros da Liberdade, Caixa d'água, Pero Vaz e Pau Miúdo, em Salvador, numa área em que haviam se instalado grupos de famílias de baixa condição econômica, com uma população infantil sem assistência, sem escolas, praticamente abandonadas. A sua localização em bairro de proletários foi proposital, teve de orientar-se no sentido de abrigar milhares de educandos (ÉBOLI, 1969).

Anísio Teixeira, como secretário da educação da Bahia, criou o Programa de Educação Elementar, fazendo o que, na sua visão, deveria ter sido feito desde o início do processo de democratização: manter e não reduzir o número de séries escolares; prolongar e não reduzir o dia letivo; enriquecer o Programa com atividades educativas. Tratava-se, portanto, de expandir, do ponto de vista da cultura geral, a instrução primária [...] para que a população, sobretudo das áreas mais pobres, se integrasse no contexto de uma sociedade moderna. O CECR aparecia como ensaio possível de solução (NUNES, 2009, p. 123).

Aquela populosa área, em cujos bairros residiam agrupamentos pobres, havendo, aproximadamente, oito mil crianças em idade escolar, apresentava as condições necessárias para implantação da grande experiência que o educador programara. Os projetos para a construção do CECR foram considerados arrojados, na época – e ainda o são até nossos dias – constituindo-se de um conjunto de prédios em que viria funcionar a mais completa demonstração de educação integral, em nível primário, da América Latina.

Do projeto de construção do Centro, em linhas gerais, constavam Escolas-classe de nível primário para mil alunos cada, com funcionamento em dois turnos e uma Escola-parque, com sete pavilhões, destinados às chamadas práticas educativas, onde os mesmos alunos completavam sua educação, em horário contrário. Havia, ainda, um plano de manter, numa residência apropriada, 5% dos meninos considerados sem lar. Essa residência foi a única parte do projeto que não se construiu (ÉBOLI, 1969).

O Centro Educacional Carneiro Ribeiro foi inaugurado parcialmente em outubro de 1950. Nessa ocasião, o secretário de educação Anísio Teixeira denunciou a redução da educação primária aos três anos escolares feita pela por Washington Luís, a três anos de "meios-dias", ou seja, ano e meio, até na grande São Paulo e, a três anos de "terços de dia", o que equivale realmente a um ano de vida escolar. (ÉBOLI, 1969; TEIXEIRA, 1999).

Anísio enfatizou o seu projeto de dar novamente à escola primária seu dia letivo pleno, com cinco anos de curso e seu Programa completo. Além disso, expressou o desejo de que a escola educasse, formasse hábitos, preparasse, realmente, a criança para a civilização técnica, industrial, difícil e complexa e que, além disso, desse saúde e alimento ao aluno, visto não ser possível educá-la no grau de desnutrição e abandono em que vivia. (TEIXEIRA, 1999).

Como um autêntico e radical liberal, defendia que “[...] a escola tem de ganhar uma inevitável ênfase, pois se transforma na instituição primária fundamental da sociedade em transformação, e em transformação, queiramos ou não, precipitada” (TEIXEIRA, 1999, p. 178).

Anísio Teixeira realçou também a questão do custo de uma escola de tempo integral, esclarecendo que o CECR era custoso e caro porque “não se pode fazer educação barata como não se pode fazer guerra barata, é a nossa defesa que estamos construindo, seu preço nunca será demasiado caro, pois não há preço para a sobrevivência” (TEIXEIRA, 1999, p. 178). “A escola primária seria dividida em dois setores: o da instrução [...] e o da educação. No setor instrução, manter-se-ia o trabalho convencional da classe [...], e no setor educação – as atividades socializantes, a educação artística, o trabalho manual, as artes industriais e a educação física (TEIXEIRA, 1999, p. 181).

As crianças teriam um regime de semi-internato, recebendo educação e assistência alimentar. Cinco por cento dentre elas – aquelas “crianças chamadas propriamente de abandonadas, sem pai nem mãe” – receberiam, além disso, o internato, sendo residentes da Escola-Parque.

Quanto aos professores, Anísio Teixeira destaca que haveria os professores primários comuns para as escolas-classe e para a escola-parque, os professores primários especializados de música, de dança, de atividades dramáticas, de artes industriais, de desenho, de biblioteca, de educação física, recreação e jogos. A escola primária teria, em seu conjunto, algo que lembrasse uma “pequenina universidade infantil”.

No CECR, os alunos eram agrupados não apenas pela idade, mas por suas preferências, e distribuídos em turmas de 20 a 30 no máximo, pelos diversos setores, todos em funcionamento para realizar atividades de artes aplicadas, industriais e plásticas; jogos, recreação, ginástica; grêmio, jornal, radioescola; banco e loja; música instrumental, canto, dança; teatro, leitura, estudo, pesquisa, entre outros (ÉBOLI, 1969).

Para Éboli (1969), a experiência realizada no CECR, nas escolas-classe, consistia na "desgradação escolar" em que se visa abolir a repetência e estabelecer a promoção automática, situar o aluno dentro de seu grupo etário e garantir ao aluno matriculado a permanência na Escola durante os sete anos a que tinha direito.

O CECR funciona até os dias atuais, mantendo-se – junto com as experiências do Distrito Federal na década de 1920/30 – como as referências marcantes e inéditas de escola pública em tempo integral durante toda a primeira metade do século XX no Brasil.

No final da década de 1950, Anísio Teixeira, como diretor do INEP, preparando o plano educacional da nova capital, pretendia criar 28 centros nos moldes de escolas-parque nas superquadras de Brasília, baseado no modelo do CECR, de Salvador, Bahia. Algumas dessas escolas chegaram a ser construídas, mas o projeto como um todo não foi adiante. Alguns anos depois, os centros de educação em tempo integral em Brasília haviam sido suprimidos.

#### 1.1.2 O período de redemocratização, a educação popular e os ginásios vocacionais na década de 1960

Oficialmente, com o término do Estado Novo em 1945, iniciou-se um novo tempo de construção de governos democráticos. A Constituição de 1946 deu origem à nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei 4.024/61. Os principais debates nesse período se deram em torno da questão do papel da União na educação nacional e da defesa do ensino público como papel do Estado frente aos interesses privados.

O confronto entre liberais e igreja católica, que já havia sido intenso na primeira metade da década de 1930, reacendeu-se sob a forma de um conflito escola particular *versus* escola pública, tanto que, em 1959, foi publicado novo manifesto "Mais uma vez convocados". O Manifesto de 1959 posiciona-se firmemente em defesa da escola pública inspirada nos ideais

democráticos, voltada para o trabalho e para o desenvolvimento econômico. Defende uma escola pública, gratuita em todos os graus e integral, isto é, que propicie "o maior desenvolvimento das capacidades físicas, morais, intelectuais e artísticas de todas as crianças, adolescentes e jovens" (SAVIANI, 2007, p. 294).

No final da década de 1950 e início de 60, setores ligados a intelectuais, organizações de esquerda, entidades estudantis e à Igreja, muito influenciados pelo intenso movimento de mobilização política dessa fase, e em face da inércia do sistema público em efetivar um projeto de educação pública e combater o analfabetismo da imensa maioria da população, engajaram-se em movimentos de educação popular e de alfabetização de adultos.

Essas experiências em educação popular, representadas no Movimento Popular de Cultura (MPC) de Recife, no Movimento de Educação de Base (MEB) e nos Centros Populares de Cultura (CPCs), ganharam sentido no contexto sociopolítico da época, que possibilitou a mobilização ativa de organizações da sociedade civil (FÁVERO, 2000).

Nesses Movimentos de Educação Popular, em que, pela primeira vez, as atividades educativas eram vinculadas à realidade concreta das camadas populares, estava um germe, sem dúvida, de muitas das inspirações pedagógicas e curriculares que hoje se manifestam nas experiências de educação em tempo integral e que propiciaram uma fecunda elaboração teórica e metodológica, sendo o eixo da chamada Pedagogia Libertadora, de Paulo Freire.

O pensamento de Paulo Freire se sustenta numa visão integral da educação, numa visão popular e transformadora, associada à escola cidadã e à cidade educadora, estabelecendo no pensamento pedagógico brasileiro o sentido e o significado da Educação Integral como concepção e prática educativa que favorece a formação humana em suas múltiplas dimensões.

Como fundamentos da perspectiva emancipadora de educação integral "freireana", outros conceitos como *educação cidadã*, *mundo educador*, *pedagogia intertranscultural* e *município que educa* também foram se consolidando e hoje fazem parte de muitas experiências de educação integral – em tempo integral ou não – que vêm sendo desenvolvidas no Brasil (GADOTTI, 2009).

Nessa retrospectiva histórica da escola pública como direito e da EETI, destaca-se, na década de 1960, a experiência dos Ginásios Vocacionais, inovação ocorrida no contexto da Reforma

do Ensino Industrial paulista, que se constituiu e se expandiu de 1961 a 1969, no Estado de São Paulo.

Em 1931, a Reforma Francisco Campos reafirmou a função educativa do ensino secundário, elevou a sua duração para sete anos e o dividiu em dois ciclos: o primeiro, de cinco anos, denominado curso secundário fundamental, e o segundo, de dois anos, chamado de curso complementar, subdividido em três especialidades que correspondiam a um dos três grupos de cursos superiores: engenharia; agronomia; medicina; odontologia; farmácia; veterinária e direito. O seu currículo continuava enciclopédico (NUNES, 2000).

A Lei Orgânica do Ensino Secundário de 1942, ao lado de outras leis orgânicas que regularam os ensinos industrial, comercial, agrícola e normal, reestruturou o ensino secundário num primeiro ciclo, chamado de ginásio (secundário, industrial, comercial e agrícola) e num segundo ciclo subdividido em clássico e científico. Esse último ciclo, que na Reforma Francisco Campos se subdividira em três, passava a constituir-se em dois cursos que não apresentavam, do ponto de vista curricular, qualquer caráter de especialização.

O ensino secundário continuaria, portanto, até a promulgação da LDB de 1961, um curso de cultura geral e de cultura humanística, mantendo a seletividade que seria colocada em xeque pela intensa demanda social, sobretudo nas décadas de 50 e 60 do século XX. Embora a procura pelo curso secundário ou ginásio acadêmico tenha se intensificado no país desde os anos de 1930, o mesmo não ocorria com relação ao ensino profissional, particularmente o ensino industrial e o agrícola, cujas matrículas aconteciam em níveis muito baixos, havendo, inclusive, vagas de matrícula não ocupadas (NUNES, 2000).

No final dos anos 1950, tendo em vista o crescimento dos cursos secundários particulares, na cidade de São Paulo, os Diretores do Ensino Secundário solicitavam o funcionamento de classes experimentais, o que viria a ser concretizado em 1959, com a quebra da rigidez curricular até então característica da história da educação brasileira (NUNES, 2000; SPÓSITO, 1984).

A grande inovação ocorreu incentivada pela Reforma do Ensino Industrial paulista, que criou os Ginásios Vocacionais. Em 1961, foi criado o S.E.V. (Serviço de Ensino Vocacional), diretamente subordinado ao Gabinete do Secretário da Educação do Estado, tendo como



coordenadora Maria Nilde Mascellani, e fundamento metodológico nas propostas da Escola Nova e também no Modelo da Escola Compreensiva Inglesa (CHIOZZINI, 2003).

Foram instaladas até 1968 seis unidades em todo o estado, que ofereciam o então 1º ciclo do ensino secundário em quatro anos, em período integral. A práxis dos Ginásios Vocacionais propunha um modelo de escola em tempo integral, com concepção, currículo e metodologia também integralmente emancipatórios, formadores de consciência crítica e estimuladores de participação política, valores fortemente presentes naquela conjuntura da década de 1960 e que foram duramente reprimidos após o golpe militar de 1964.

Para Chiozzini (2010), que pesquisou os Ginásios Vocacionais nos seus estudos de mestrado e doutorado, as tensões que se manifestaram na experiência não se restringiam apenas ao seu âmbito interno, mas à tentativa de construir a hegemonia da concepção da escola pública como uma das alavancas de transformação social, expressando “a proposição de que a escola deveria ter papel redentor, sendo necessariamente a instituição responsável por suprir indivíduos de um déficit cultural imprescindível para a emancipação social, suplantando a necessidade de reformas políticas, econômicas e sociais (CHIOZZINI, 2010, p. 184).

Na sua tese de doutorado, a professora Maria Nilde Mascellani acrescenta elementos que, ao nosso ver, contextualizam as repercussões das mudanças políticas de 1964 e as tensões que se manifestaram:

O último período de vida do Ensino Vocacional coincidiu com o enrijecimento político do regime ditatorial [...]. O processo de repressão às liberdades democráticas culminou no Ensino Vocacional com a prisão de orientadores, professores e alunos, com a invasão policial militar em ação conjugada para todos os Ginásios Vocacionais [...] em janeiro de 1970, éramos aposentadas de nossos cargos efetivos por concurso, com base no AI - 5[...]. A experiência pedagógica bem sucedida, reconhecida até mesmo pelo Conselho Estadual de Educação e no meio universitário e secundário, se transformara repentinamente numa pedagogia perigosa para formação dos jovens. O que havia mudado? Não fora a pedagogia, mas o modo pelo qual ela era julgada, porque, na verdade, não se poderia contemporizar liberdade com autoritarismo e repressão (MASCELANI, 1999, p. 97 - 101).

No final da década de 1980 e até meados de 1990, merecem especial destaque os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), no Rio de Janeiro e o Programa de Formação Integrada da Criança (PROFIC), em São Paulo e o PRONAICA, do Governo Federal, que comentaremos no próximo item.

### 1.1.3 Os CIEPS no Rio de Janeiro

Pelo debate intenso que provocou, pela repercussão como política pública e pela amplitude no tempo e nos números envolvidos, é fundamental destacar, nesta contextualização histórica, a experiência dos CIEPs, implementada nos dois governos de Leonel Brizola no Estado do Rio de Janeiro, de 1983 a 1986 e 1991 a 1994.

As eleições para governador em 1982, a primeira depois de vinte anos sem processos eleitorais para o governo estadual, tiveram um enorme impacto e mobilização pública. Em alguns Estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, assumiram o governo partidos políticos de oposição ao governo militar. Este fato proporcionou uma nova discussão sobre educação, feita por grupos mais progressistas ligados aos partidos de oposição que passaram a governar aqueles estados.

Esses governos decidiram investir na melhoria da qualidade da educação, debruçando-se prioritariamente sobre os primeiros anos do ensino fundamental, onde as taxas de reprovação e abandono eram mais elevadas e propondo a ampliação do horário escolar diário e as responsabilidades educacionais da escola. Entre essas propostas, situam-se os CIEPs no Rio de Janeiro (MAURICIO, 2002; SILVA, 2009; FARIA, 1991).

No Estado do Rio de Janeiro, em novembro de 1982, houve a eleição de Leonel Brizola e Darcy Ribeiro, do PDT – Partido Democrático Trabalhista, como governador e vice-governador, respectivamente, para um mandato de quatro anos. O governo de Brizola contou com a participação de várias personalidades, tais como Darcy Ribeiro, célebre educador e antropólogo, e o mais importante arquiteto do Brasil, de formação comunista, Oscar Niemeyer.

Para os professores, Brizola representava uma boa alternativa para o governo do Estado, já que se comprometia com grandes investimentos em educação. De fato, a educação foi a prioridade do seu governo, se considerarmos o investimento feito nesta área no ano de 1986, que representava 39,25% da receita do Estado do Rio de Janeiro (FARIA, 1991).

O diagnóstico da situação educacional no Estado do Rio de Janeiro para os anos de 1984 a 1987, apontava a existência de altos índices de evasão e repetência. (CUNHA, 1995). Como

resposta governamental a esses desafios, surge, em 1985, o I Programa Especial de Educação (PEE), em cujas metas se incluiu a construção de quinhentos<sup>5</sup> CIEPs até março de 1987.

Os CIEPs receberiam 1.000 alunos cada, sendo 600 acolhidos durante o dia e 400 jovens à noite. Essa proposta extremamente arrojada era justificada por Brizola e Darcy Ribeiro como resposta ao desafio e ao desejo de superar o fracasso escolar das escolas públicas brasileiras, construindo uma escola entendida como fundamental para as camadas populares, no sentido de assegurar os instrumentos necessários à luta contra as desigualdades e os privilégios e da camada dominante (RIBEIRO, 1986).

Darcy Ribeiro (1986), no chamado “Livro dos CIEPs” fez uma descrição completa do 1º PEE. Apontava a questão do fracasso escolar como responsabilidade também da escola, que, sendo seletiva e elitista, estava preparada apenas para atender as classes mais abastadas da população e atribuía o fracasso brasileiro na educação à nossa incapacidade de criar uma boa escola pública generalizável a todos, funcionando com um mínimo de eficácia.

Darcy Ribeiro – na esteira de Anísio Teixeira – colocou na escola pública de tempo integral a expectativa positiva de alterar a tradição elitista e ampliar o alcance do bem-estar a um número mais expressivo de receptores. Defendia a educação como chave para o desenvolvimento do País. De seu ponto de vista, seria a estratégia de médio prazo mais eficaz para a redenção brasileira, o que, segundo ele, se traduzia na incorporação do povo aos benefícios restritos à elite (BOMENY, 2009).

Por várias vezes nos documentos oficiais do I PEE, a escola brasileira é classificada de “inadequada”, “desonesta” e se considera que “o fator crucial do baixo rendimento escolar reside na exiguidade do tempo de atendimento dado às crianças” (RIBEIRO, 1986, p.33). O governo utilizou todas as medidas necessárias para facilitar a implementação do projeto dos CIEPs na área da educação, que veio a se tornar a sua principal ferramenta de marketing político, adquirindo inclusive, uma marca político-partidária identificada com o PDT (MAURICIO, 2002; SILVA, 2009).

---

<sup>5</sup>A meta de quinhentos CIEPs só seria atingida dez anos depois, em 1994, no segundo mandato de Brizola, pois no período de 1987 a 1990, o governador Moreira Franco ignorou o projeto e tentou desmontá-lo, utilizando seus prédios para outras finalidades (GADOTI, 2009, p. 25).

Quando se iniciaram as obras dos CIEPs, desencadeou-se um intenso debate, na maioria das vezes bastante rude, áspero e muito apaixonado acerca do Programa, da sua validade e da sua viabilidade. Inicialmente, a polêmica envolveu Darcy Ribeiro e Vanilda Paiva em debate pelos jornais e foi se ampliando para os professores, a academia, os estudantes, os militantes partidários.

Na campanha para o governo do Estado, em 1986, o debate sobre a ampliação da jornada escolar diária acirrou-se tanto que, durante a campanha política, num momento de grande efervescência político-eleitoral no Brasil, a Fundação Carlos Chagas decidiu fazer um seminário de estudos a respeito dos CIEPs e do PROFIC. Para esse Seminário foram convidados três especialistas – Vitor Paro, Miguel Arroyo e Zaia Brandão, que produziram textos específicos e históricos sobre o tema.

O artigo de Paro (1988a) discutia a viabilidade e a relevância da escola pública em tempo integral e constatava que não era possível estender a escolaridade, em face da situação precária do ensino público no Brasil. Argumentava que a simples extensão da escolaridade diária não asseguraria o bom funcionamento da escola, enfatizando, ainda, a relação custo-benefício do tempo integral, que, na prática, inviabilizaria sua universalização no ensino fundamental. Identificava, por trás do caráter dos CIEPs, a concepção de pobreza como problema moral, a ser combatido por meio da educação integral.

Também enfatizando o custo-benefício muito alto frente à incerteza dos resultados positivos, se posicionou o texto de Brandão (1989), concluindo que o CIEP apresentava custo aluno/ano três vezes maior que o da escola convencional de 1ª à 4ª série nos aspectos relativos ao pessoal e ao material e duas vezes maior no tocante ao prédio, apontando, ainda, que as despesas assistenciais não foram relevantes.

Em artigo mais recente, vinte anos depois, Brandão (2009) reitera sua análise de que a experiência dos CIEPs levou a escola a perder seu foco específico, ao ressaltar que:

As premissas de Darcy Ribeiro para a generalização do modelo CIEP de escola em tempo integral e as características de sua implantação falharam, de meu ponto de vista, pelo forte apelo de projeto de "escola abrigo" para as camadas populares. A supervalorização do seu caráter preventivo à marginalidade e a ênfase da instituição escolar como alavanca para a superação de todos os problemas da sociedade levaram a escola, mais uma vez, a perder o seu foco específico (BRANDÃO 2009, p. 97).

Manifesta-se na análise de Brandão (2009) a ênfase na temática específica desta tese, qual seja a tensão advinda do caráter da EETI como preventivo à pobreza e à vulnerabilidade social.

O artigo de Arroyo (1988) argumentava que é impossível entender as propostas de EETI sem entender a história da sua concepção no contexto das relações entre as classes, situando esse debate na longa tradição da visão de uma educação para os pobres como classe perigosa, em que a EETI se alimenta de uma visão negativa do social, de uma desconfiança do mundo, contrapondo a realidade negativa da pobreza à realidade positiva da escola.

Acerca da relação entre o Estado e a EETI, Arroyo (1988) destacava que essa política era justificada pela desestruturação da família operária, pela moradia precária. Fala-se em estruturas injustas, comenta o autor, mas acrescenta-se a impossibilidade de esperar que sejam reformadas. Assim, a EETI se configura com um dos mecanismos da lógica mercantil de ajustamento ao mercado de trabalho, como lugar de espera. O autor considerava que a luta dos trabalhadores por mais tempo na escola só teria sentido como parte da totalidade das lutas populares e como fortalecimento cultural dos segmentos populares.

Os pontos polêmicos e críticos dos CIEPs na gestão 1983/1986 foram analisados por Cunha (1995), concordando com as argumentações que viam nos CIEPs uma nova investida do populismo em educação. A principal acusação aos CIEPs era a de que se montava, com eles, uma rede paralela de ensino, introduzindo uma dualidade no ensino público, enquanto a meta democrática seria a igualdade de condições educacionais (CUNHA, 1995).

Cunha (1995) destacava também a crítica à inadequação dos locais onde os CIEPs foram construídos e a forma apressada, para fins eleitorais, o que deixou nos prédios vários problemas de vazamentos e de bases estruturais. Criticava de forma contundente as construções gigantescas, como o CIEP, pois considerava que tais obras absorviam grande quantidade de recursos financeiros. Evidenciava, ainda, o aspecto da inadequação da escola às condições concretas de alunos e professores, pois o tempo integral era obrigatório para os alunos, mas não para os professores. Assim, o professor do turno regular era diferente do professor dos estudos dirigidos do contraturno.

Esses estudos, mesmo com conclusões basicamente críticas aos CIEPs, apontavam indicadores sobre a validade da escola em tempo integral, tais como a satisfação dos pais, o

entusiasmo das comunidades e das equipes internas em torno do CIEP, a expectativa favorável da população, a percepção de que eram escolas de qualidade.

Em pesquisa de avaliação externa realizada em 1994 foi constatado que o índice de aprovação da comunidade em relação ao horário integral, ao prédio e à qualidade de vida da comunidade após implantação da escola ficou acima de 80% (MAURICIO; SILVA, 1995)

No ano de 2000, no governo de Anthony Garotinho no Rio de Janeiro, houve o esforço de criar condições para revitalizar os CIEPs e assegurar que suas atividades se desenvolvessem dentro da estrutura formal da Secretaria Estadual de Educação e não como secretaria extraordinária, como fora feito nas duas gestões de Brizola. Segundo Castro e Faria (2002, p. 92): “Acreditamos que, integrando os CIEPs definitivamente ao novo sistema público de ensino do Rio de Janeiro, estaremos garantindo a sua sobrevivência futura. Já é tempo de a escola de tempo integral fazer parte efetiva da estrutura da Secretaria de Estado da Educação”.

Cavaliere (2002), investigando os CIEPs 15 anos depois, buscou responder a duas perguntas básicas: Que problema o Programa de escolas em tempo integral veio tentar responder? 2) Qual a metodologia de intervenção no sistema educacional adotada por esse Programa, em suas duas fases?

Em resposta à primeira pergunta Cavaliere (2002) argumenta que o Programa não vinha responder a uma demanda explícita da população ou do magistério, mas sintetizava uma proposta de reformulação mais profunda da escola, relacionada à sua cultura organizacional, questões da sua estrutura física, profissional e social e, sobretudo, a articulação coletiva do trabalho pedagógico.

Em relação à metodologia de intervenção no sistema adotado, Cavaliere (2002) enfatiza que se pretendia criar um conjunto de escolas muito bem organizadas que estabelecessem um diálogo com a rede já instalada de escolas convencionais, acreditando que os bons resultados da escola de tempo integral alavancariam as demais escolas no aspecto pedagógico e organizativo.

Entretanto, seria necessário que as escolas implantadas pelo Programa tivessem alcançado um nível de qualidade claramente superior às demais e isso se tornasse visível e que houvesse um espaço de tempo mais longo para a construção, implementação e consolidação do projeto, o

que é impossível numa gestão de 4 anos, pelo superdimensionamento do Programa e sua amplitude para todo o estado do Rio de Janeiro (CAVALIERE, 2002).

Em relação ao espaço da escola e à participação comunitária, Cavaliere (2002) enfatiza que a concepção arquitetônica aberta dos CIEPs, sem grandes barreiras entre o dentro e o fora, não suportou a pressão de uma sociedade excludente e seletiva, pois a desagregação social em que se encontra a maioria das comunidades conduz a um fechamento autoprotetor das escolas.

Em relação à organização coletiva da prática pedagógica, talvez uma das tensões e dilemas mais graves da escola pública atual, os CIEPs haviam incorporado um horário semanal coletivo de estudo e planejamento para todos os profissionais da escola. Entretanto, a tendência tem sido a de diminuir esse horário pedagógico, gerando uma enorme dificuldade de articular o trabalho escolar.

Cavaliere (2002) conclui que essa experiência teve efeitos concretos inegáveis no estado do Rio de Janeiro, tanto que, mesmo após 15 anos, essa proposta integrava as plataformas políticas dos candidatos ao governo e às diversas prefeituras do Estado, sempre provocando mobilizações do professorado com ela envolvido.

#### 1.1.4 O PROFIC – Programa de Formação Integral da Criança em São Paulo

Em maio de 1986, José Aristodemo Pinotti assumiu a Secretaria Estadual de Educação em São Paulo e defendia a implantação do tempo integral nas escolas de ensino de 1º grau. O PROFIC, desenvolvido em alguns municípios do Estado de São Paulo, entre 1986 e 1993, visou à ampliação da jornada escolar, tornando-se polêmico na medida em que pretendeu, formalmente, redefinir o papel da escola de instrumento dedicado à instrução em instituição também protetora.

Assim, na concepção desse Programa, a responsabilidade da escola seria não só ensino, mas cuidado da infância e instrumento de proteção à mesma, de maneira a enfrentar definitivamente e de forma plena o problema da marginalidade da criança e do adolescente, em especial os de baixa renda. A responsabilidade da escola seria não só ensino, mas cuidado da infância. Nesse clima de segurança e cuidado é que se daria o aprendizado prático dos

benefícios da convivência e da ordem social (CUNHA, 1991, p. 205).

O PROFIC foi a primeira experiência de EETI que se utilizou da parceria como uma estratégia explícita e deliberada para o aproveitamento de recursos preexistentes. Outra característica residiu na forma encontrada para a utilização dos recursos disponíveis: banuiu-se a ideia de construção de prédios, salas de aula e congêneres. Especialmente nos primeiros anos de vigência do Programa, a cooperação com as Prefeituras Municipais e com as entidades assistenciais foi decisiva. Ao contrário de outras experiências até então vivenciadas no Brasil, o PROFIC buscou apoio no chamado terceiro setor e no nível mais descentralizado do poder público: o município.

Nesse Programa, a extensão do horário foi administrada em geral, sem ligação com a sala de aula, podendo o tempo complementar variar de acordo com o interesse do aluno, da necessidade da comunidade e da possibilidade da entidade na qual se desenvolvia a experiência. As atividades eram diversificadas, tais como práticas de esporte, aulas de artesanato, aulas de recuperação e reforço escolar (DIB, 2010).

O PROFIC envolvia parcerias com as Secretarias da Saúde, Promoção Social, Trabalho, Cultura e Esportes e Turismo, as quais desenvolviam atendimento à criança fora do período normal de aulas e tinham como principal objetivo ampliar o tempo de permanência das crianças mais pobres na escola e contribuir para a melhoria do seu desempenho escolar. Incluía como forma de realização de seus objetivos, a celebração de convênios com os municípios interessados em participar, pois sua adoção se fazia por adesão onde diferentes instituições poderiam participar, e, assim sendo, não era possível criar regras homogêneas de trabalho (DIB, 2010).

O caráter voluntário das adesões e a forma desburocratizada de estabelecimento das parcerias e gestão dos convênios agilizavam os procedimentos. Entretanto, o PROFIC se enfraqueceu em virtude da aplicação do dispositivo constitucional que não permitia o repasse de recursos financeiros a instituições assistenciais. Quanto às prefeituras, a proibição de afastamentos de professores da rede de ensino para prestarem serviços em outros órgãos causou uma grande queda nas adesões (GIOVANNI; SOUZA, 1999).

Apesar de rejeitado inicialmente pela rede estadual de ensino, o PROFIC conseguiu manter-se até 1993 com oscilações e descontinuidades, graças à militância de alguns grupos no interior



da administração central da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo e de participantes do Programa na rede pública de ensino (CUNHA, 1991; DIB, 2010).

Em estudo aprofundado de Paro; Ferreti; Vianna; Souza (1988), realizado pela Fundação Carlos Chagas sobre o PROFIC, os pesquisadores consideram que o Programa manteve um caráter de apêndice à escola, uma complementação das aulas regulares, não se constituindo, de fato, num projeto, mas apenas num mecanismo de repasse de verbas para Programas que as escolas conseguissem elaborar. Isso gerou fragmentação, dentro das escolas, entre o professor do PROFIC e o das classes regulares. Ocorreu um distanciamento entre o trabalho das classes regulares e do projeto, inclusive pela dificuldade de tempo e espaço para realizar essa articulação. Assim, a maioria das atividades foi de reforço escolar.

Ao nosso ver, a concepção e a execução do PROFIC representaram, no final da década de 1980 e início de 90, a perspectiva de uma concepção de EETI claramente ancorada em parcerias com organizações da sociedade civil e que pretendia, formalmente, redefinir o papel da escola de instrumento dedicado à instrução em instituição também cuidadora, voltada para o combate à pobreza e prevenção à vulnerabilidade social.

#### 1.1.5 Décadas de 1990 e 2000: o PRONAICA e os CEUs

A partir da década de 1990 e seguintes, a discussão da qualidade da educação passa a apresentar tensões e contradições complexas e desafiantes, tais como: as conquistas e garantias estabelecidas na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9394/96 *versus* necessidades relativas ao controle e diminuição dos gastos públicos; as expectativas de melhoria da qualidade do ensino *versus* disponibilidade de recursos financeiros para tal fim; a concepção de qualidade com base na eficiência e produtividade (matriz empresarial) *versus* democratização da educação e do conhecimento como estratégia e consolidação de uma esfera pública (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

Os indicadores sociais demonstravam uma situação alarmante. Em 1990, segundo dados da PNAD/IBGE, o país contava com uma população de 60 milhões de crianças e adolescentes na faixa etária de zero a 17 anos, o que representa 41% do total de habitantes. Desse total, 15 milhões encontravam-se na faixa de indigência, disseminados por todo o território nacional;

havendo no Nordeste, na área rural, uma concentração de um terço dessas crianças e adolescentes em extrema pobreza.

Com um discurso de enfrentamento a essa questão, o governo federal, na gestão de Fernando Collor, criou, em maio de 1991, o Projeto “Minha Gente”, com o objetivo de desenvolver ações integradas de educação, saúde, assistência e promoção social e dinamizar as políticas sociais básicas de atendimento à criança e ao adolescente buscando reduzir os efeitos negativos da pobreza sobre as crianças e adolescentes dos maiores aglomerados urbanos do país.

O modelo proposto teve as seguintes características: atendimento social integrado em um mesmo local; atendimento em tempo integral; envolvimento comunitário; desenvolvimento de programas de proteção à criança e à família; gestão descentralizada; e, como característica principal, a implantação de unidades físicas – o Centro Integrado de Atenção à Criança e ao Adolescente (CIAC). Este Centro previa o atendimento em creche pré-escola e ensino de primeiro grau; saúde e cuidados básicos; convivência comunitária e desportiva.

A meta definida foi a construção de cinco mil CIACs para atender a aproximadamente seis milhões de crianças, sendo 3,7 milhões em escolas de primeiro grau e 2,3 milhões em creches e pré-escolas. O Programa foi concebido originariamente pela Legião Brasileira de Assistência, com coordenação a cargo do Ministério da Criança e, posteriormente, da Secretaria de Projetos Especiais da Presidência da República.

OS CIACs foram o primeiro ensaio de uma política nacional para a educação básica que atingia diretamente a ponta do sistema, até então a cargo da iniciativa dos estados ou municípios. Apesar de sua curta e turbulenta trajetória, devido ao *impeachment* do presidente Collor, foi mantida pelo governo seguinte, com algumas alterações, e antecipou políticas nacionais posteriores de atuação direta da esfera administrativa federal na educação básica (CAVALIERE, 2011).

Com o *impeachment* presidencial, o MEC lançou o documento “Linhas programáticas da educação brasileira – 1993-94”, passando a adotar a denominação Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA). O Programa continuou adotando o atendimento integral à criança como forma alternativa para o desenvolvimento dessa

população, admitindo, no entanto, que tal atendimento poderia ser dado em instalações especialmente construídas ou adaptadas.

Na denominação anterior, pelo Projeto Minha Gente (CIAC), destacava-se a característica arquitetônica do Centro Integrado. Com o nome Centro de Atenção Integral à Criança (CAIC), a tônica desloca-se para o *atendimento integral*.

Os Centros de Atenção Integral à Criança e ao adolescente foram concebidos para oferecer todos os cuidados requeridos pelo público infantil e juvenil e suas famílias. Mais que unidades físicas, constituem o local em que se exercita uma proposta pedagógica abrangente, que articula ações de saúde, higiene, alimentação, cultura e lazer, entre outras, às atividades especificamente escolares, com o fim de educar e também proteger, amparar e preparar a clientela para o convívio social (BRASIL, 1993 p. 18).

A estratégia básica do Programa era a implantação gradativa da pedagogia da atenção integral nas escolas da rede oficial, estadual e municipal, constituída por diferentes modalidades que podiam ser adotadas, concomitante ou separadamente, conforme as necessidades e disponibilidades locais, tais como: a) articulação e integração de serviços e experiências locais já existentes; b) adequação e melhoria de espaços físicos e equipamentos sociais disponíveis; c) construção de unidades de atenção integral, ou seja, os CAICs (integração físico-espacial); d) administração participativa integrada; e e) financiamento compartilhado. Ainda segundo orientação do Programa, a construção do CAIC era concebida como a última alternativa para o atendimento integral, devendo ser adotada somente quando indispensável.

Como se tratava de um conjunto de ações a serem desenvolvidas de forma integrada e a partir de pedagogia própria, todos os profissionais da instituição eram treinados – o professor, o auxiliar administrativo, o médico, o psicólogo, o assistente social, o nutricionista e o cozinheiro – para que as diretrizes de integração e qualidade dos serviços fossem alcançadas.

Dos cinco mil CAICs previstos para serem implantados nos 600 maiores aglomerados urbanos (meta prevista pelo Projeto “Minha Gente”), o MEC assumiu como meta de curto prazo, para o período 1993/1994, a construção de 423 em diversas regiões do país. Até o ano de 1995, existiam 359 CAICs em diferentes estágios de implantação. Existiam ainda 64 unidades Programadas, cujas obras ainda não haviam sido autorizadas (IPEA, 1995).

A gestão do Programa pelas prefeituras representou um empecilho bastante significativo, pela falta de experiência e recursos gerenciais da maioria dos municípios para administrar grandes organizações e para mantê-las funcionando com padrões de eficiência e qualidade. As

dificuldades vivenciadas pelas secretarias estaduais e municipais de Educação, seu elevado custo, as dificuldades de gestão, colocavam dúvidas quanto à questão da viabilidade e sustentabilidade dos CAICs. Considerando a estrutura de serviços sociais existentes, “a atenção à criança e ao adolescente deveria, para ter maiores chances de sucesso, ter como orientação a melhoria dos serviços básicos de educação, saúde e assistência, em vez de priorizar a implantação de novas estruturas” (IPEA, 1995, p.22).

A nosso ver, a questão da intersetorialidade e da eficiência dos diversos serviços sociais de atendimento à criança e ao adolescente e sua articulação com a escola é um dos maiores desafios no Brasil, constituindo, historicamente, um impasse e um motivo de grandes tensões em torno do *locus* de sua realização, se na escola ou na rede de serviços públicos. Esse aspecto será aprofundado mais adiante, na análise da legislação.

Tendo por base a concepção pedagógica da Escola-Parque idealizada por Anísio Teixeira, no ano de 2003, no governo Marta Suplicy, no município de São Paulo, foram construídos os Centros Educacionais Unificados (CEUs), complexos educacionais que dispõem de creche, pré-escola, ensino fundamental completo, centro comunitário, teatro, cinema, biblioteca, quadra de esportes, piscinas, salas de televisão e vídeo, área de lazer, entre outros. Tinham uma concepção de educação integral dos educandos, buscando a articulação de programas para o desenvolvimento da comunidade e o desenvolvimento de experiências inovadoras no campo da educação., na qual a ampliação das tarefas escolares, por meio do oferecimento de atividades diversificadas, ocorria em dois turnos distintos.

O Centro Educacional Unificado (CEU) se configura atualmente como um complexo educacional, esportivo e cultural caracterizado como espaço público múltiplo. A cidade de São Paulo conta hoje com 45 CEUs, que possuem: – 01 Centro de Educação Infantil (CEI) para crianças de zero a três anos, – 01 Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) para alunos de quatro e cinco anos; – 01 Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) com Ensino de Jovens e Adultos (EJA). Todas as unidades são equipadas com quadra poliesportiva, teatro, playground, piscinas, biblioteca, telecentro e espaços para oficinas, ateliês e reuniões. Os espaços são abertos à comunidade, inclusive aos finais de semana<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/>

Cabe evidenciar, especialmente na década de 1990 e nos anos 2000, o domínio econômico das políticas de ajuste estrutural dos organismos internacionais, entre eles, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Sua influência atingiu todos os setores da organização do Estado, especialmente as políticas públicas que foram sendo transferidas, em nome do ajuste fiscal, para a iniciativa privada, materializando a sua transformação em serviços a serem oferecidos pelo setor privado.

A reação às políticas neoliberais, caracterizadamente no Brasil, no período citado, foi marcada por ações de setores à esquerda, nos movimentos da sociedade civil, nos partidos políticos, bem como em algumas instituições governamentais, principalmente em certos municípios (BOLLMANN, 2010).

Essa conjuntura vai se expressar de forma muito aguda, nas tensões que vão se fazer presentes na elaboração, implementação, execução e análise das políticas sociais em geral e nos programas e projetos da EETI na década de 2000, tensões decorrentes das novas funções sociais da escola pública como enfrentamento à pobreza e à vulnerabilidade social. Essas tensões se evidenciam nas políticas sociais da década de 2000 e nas diversas experiências concretas de EETI que vamos analisar mais adiante.

Após essa contextualização da EETI, constatamos que as diversas experiências realizadas no Brasil sofreram processos de descontinuidade das suas propostas e/ou de interrupção dos Projetos e Programas. Entendemos que, no momento atual, a EETI adquire, mais do que nunca, grande atualidade e pertinência, afirmando-se como política de Estado e como política pública de caráter irreversível na educação básica brasileira.

## 1.2 A EETI NO BRASIL: CONCEPÇÕES, CAMINHOS, TENSÕES

O termo “educação em tempo integral” nos revela múltiplos significados, sendo utilizado e adotado por diferentes concepções filosóficas, pedagógicas e políticas, algumas até opostas entre si. A educação integral consta como projeto político-ideológico de anarquistas, marxistas, liberais, dentre outros.

Acerca das relações entre a ampliação do tempo de escola e o aumento da qualidade do ensino, os resultados positivos das pesquisas que relacionam tempo e desempenho escolar e a percepção de que a função socializadora da escola pode ser mais eficiente, “encorajam e dão suporte às políticas de ampliação do tempo. Ainda assim, uma análise mais abrangente é necessária” (CAVALIERE, 2007, p. 1021)

A análise dos diversos programas em curso na atualidade, indicam a existência de diferentes visões da EETI, que podem levar a projetos com objetivos até mesmo antagônicos (CAVALIERE, 2002b; CAVALIERE; COELHO, 2002). Cavaliere (2007) indica que, no conjunto, ao longo dos últimos dez anos, seus estudos identificaram pelo menos quatro concepções de escola de tempo integral, diluídas e muitas vezes misturadas nos projetos em desenvolvimento no Brasil.

A visão predominante é a de *cunho assistencialista*, concebendo a escola de tempo integral como uma escola para os desprivilegiados, que deve suprir deficiências gerais da formação dos alunos, substituindo a família, e onde o mais relevante não é o conhecimento e sim a ocupação do tempo e a socialização primária. Essa concepção configura a escola não como espaço do conhecimento, da aprendizagem, “mas um lugar onde as crianças das classes populares serão “atendidas” de forma semelhante aos doentes” (CAVALIERE, 2007, p. 1029).

Outra visão é a de *caráter autoritário*, na qual a escola de tempo integral é uma espécie de instituição de prevenção ao crime, com o objetivo de tirar a criança da rua. “É a concepção dissimulada dos antigos reformatórios, fruto do medo da violência e da delinquência. A ênfase está nas rotinas rígidas e é frequente a alusão à formação para o trabalho, mesmo no nível do ensino fundamental” (CAVALIERE, 2007, p. 1029).

Já a *concepção democrática* de escola de tempo integral atribui à escola uma função emancipadora e emancipatória, em que o tempo integral possibilitaria uma educação mais efetiva culturalmente, com o aprofundamento dos conhecimentos, do espírito crítico e das vivências democráticas. Uma concepção em que “a permanência por mais tempo na escola garantiria melhor desempenho em relação aos saberes escolares, os quais seriam ferramentas para a emancipação” (CAVALIERE, 2007, p. 1029).

Por fim, a autora destaca a visão de EETI como uma *concepção multisetorial*, segundo a qual o tempo integral não precisa estar centralizado em uma instituição e pode e deve se fazer também fora da escola. Segundo essa concepção, “as estruturas de Estado, isoladamente, seriam incapazes de garantir uma educação para o mundo contemporâneo e a ação diversificada, de preferência de setores não governamentais, é que poderia dar conta de uma educação de qualidade.” (CAVALIERE, 2007, p. 1029)

Mais recentemente, Cavaliere (2009) sintetiza as perspectivas de jornada ampliada que vêm se configurando no Brasil em duas grandes vertentes:

a *escola em tempo integral*, com “mudanças no interior das unidades escolares, de forma que possam oferecer condições compatíveis com a presença de alunos e professores em turno integral” e outra, os *alunos em tempo integral*, que busca “articular instituições e Projetos da sociedade que ofereçam atividades aos alunos no turno alternativo às aulas, não necessariamente no espaço escolar, mas, preferencialmente, fora dele” (CAVALIERE, 2009, p. 52).

Guará (2009) também comenta os vários sentidos para o termo: o relativo à escola de tempo integral, com foco nas horas diárias em que o aluno passa na escola; o relacionado ao desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, nos aspectos cognitivos, afetivos, físicos, psicomotores, afetivos e sociais; o que centra sua análise na perspectiva da integração dos conhecimentos em abordagens interdisciplinares e transdisciplinares, focalizando especialmente o currículo escolar, nas práticas e conteúdos transversais e uma última concepção que enfatiza a articulação da escola com as muitas ações e espaços do seu entorno que, em parceria com ela, podem compor um Programa ampliado de educação no contraturno escolar, oferecendo uma diversidade de vivências dentro da rede de Projetos sociais na comunidade.

Em pesquisa realizada pela Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania do MEC sobre a Educação Integral no Brasil foi evidenciado pelos indicadores quantitativos que, nos últimos anos, especialmente no ano de 2008, ocorreu um aumento significativo do número de municípios que ampliou a jornada escolar (BRASIL, 2009).

Entre os motivos apresentados para a implantação das experiências de jornada escolar ampliada, os respondentes destacaram: diagnóstico da realidade local, experiências bem-sucedidas em outros lugares, políticas públicas em âmbito federal, estadual e/ou municipal, além de propostas encaminhadas pelas escolas ou por assessorias.

Embora o número de experiências de jornada escolar ampliada, em nível nacional, fosse significativo, essas experiências ainda não atingiam todos os alunos dos municípios. Assim, o estudo aponta para a necessidade de, no país, independentemente da região, aumentar o número de estudantes do ensino fundamental com jornada escolar ampliada, mesmo naqueles municípios que já vinham desenvolvendo esse tipo de experiência (BRASIL, 2009).

A pesquisa concluiu que o panorama constatado revela um momento de dinamismo na EETI no Brasil, evidenciando a necessidade de políticas e ações que subsidiem os projetos em andamento e estimulem novas experiências, contribuindo para reduzir as desigualdades e para qualificar as ações, tendo em vista a garantia do direito à educação numa perspectiva integral. Nesse cenário, ressalta a necessidade de estudos que possam colaborar para melhor entender a referida diversidade, identificando tendências predominantes, destacando especificidades, divulgando resultados e avaliando impactos.

Em publicação da UNICEF/CENPEC e Fundação Itaú, os coordenadores analisam que a consolidação da educação integral enquanto política pública apresenta-se como tendência confirmada pelas iniciativas presentes em todas as esferas, sobretudo, entre os anos 2005 e 2009. No entanto, possuem um diferencial que é o de sua presença em todo o território nacional, o que as distingue de ações como os CIEPs, por exemplo, que não ganharam expansão nacional, e as confirma enquanto efetivo ingresso na agenda da política pública de educação (MOOL *et al*, 2011).

Em relação à produção acadêmica na área, é possível afirmar que os estudos sobre o assunto têm atingido proporções consideráveis, revelando um significativo dinamismo na área. De fato, sobretudo a partir de 2005, o conjunto da produção acadêmica em dissertações, teses, capítulos de livros e artigos foi 75% maior do que toda a produção desde 1988, ano em que foi apresentada a primeira dissertação sobre a temática e em que houve a publicação de artigos em diversas revistas de prestígio acadêmico e capítulos de livros.

Em revisão bibliográfica realizada em 2012, identificamos 111 produções, até o ano de 2011, entre dissertações e teses, sendo que a maior parte desses trabalhos estavam no estado do Rio de Janeiro.

Considerando nosso objetivo de estudo, este item buscará delinear a visão contemporânea, as concepções estruturantes e os caminhos percorridos na *produção teórica* da EETI no Brasil,



realizando um percurso de análise a partir das principais *intenções/tensões* que, a nosso ver, configuram atualmente a EETI e sua relação com as políticas de combate à pobreza e à vulnerabilidade social, tema deste estudo.

### 1.2.1 EETI como política de Estado universal, democrática/ emancipadora, centrada na escola *versus* EETI como política de gestão da pobreza, focalista, centrada nos alunos e com parceria com a sociedade civil

Esta tensão emerge de duas concepções atualmente em disputa: por um lado, a concepção de EETI prioritariamente centrada no espaço físico da unidade escolar, com profissionais efetivos e adequada formação pedagógica, numa concepção pública estatal da EETI; por outro lado, a concepção da educação integral ampla, enfatizando especialmente a potencialidade educativa dos contextos não escolares, na perspectiva da Cidade Educadora e das parcerias com outros equipamentos públicos, espaços comunitários e culturais do entorno da escola, apoiada no trabalho de monitores, sem vínculo efetivo. Relaciona-se, também, com a intersetorialidade das ações no plano intragovernamental e intergovernamental.

Abordagens favoráveis à articulação da escola com os diferentes espaços educativos do seu entorno enfatizam a incorporação, pela instituição escolar, de outros profissionais e agentes sociais, seja através de programas de incentivo ao voluntariado, da parceria com universidades, do fortalecimento de redes sociais, da integração entre órgãos governamentais e não governamentais, das ações em rede, identificando as praças, parques, igrejas, postos de saúde e organizações não governamentais como uma comunidade de aprendizagem em favor da EETI (PARENTE, 2006; GUARÁ, 2009).

Abrindo suas portas para os chamados processos informais, as escolas ampliam o conceito de EETI, no entendimento de que a educação de qualidade não retira do Estado a sua responsabilidade e, sim, reafirma seu papel na condução do processo, em articulação com a sociedade civil (PARENTE, 2006). Experiências de parcerias com o chamado terceiro setor e com o município podem revelar muita criatividade no aproveitamento de espaços, prédios, recursos humanos e materiais preexistentes, bem como na sua utilização de modo renovado (GIOVANNI; SOUZA, 1999). O paradigma da mudança na concepção da arquitetura na interface com a educação, aponta os espaços públicos das cidades como instâncias educativas,

além de abrangerem políticas de preservação patrimoniais, ambientais ou de ocupação (FREIRE, 2006).

A articulação da escola com ONGs de atendimento a crianças e adolescentes traz contribuições positivas dessas organizações na metodologia e aprimoramento da prática escolar, bem como no aprendizado pedagógico das próprias ONGs (BRITO, 2006), e indicam que o sucesso do estabelecimento das parcerias depende do tipo de interesses dos parceiros envolvidos e do nível de confiança na construção de uma forte cidadania, no acesso igual aos direitos, sobretudo, os sociais (ANDRADE, 2011).

A experiência do Programa “*Bairro Escola*” em Nova Iguaçu, Rio de Janeiro, ancorada nas parcerias com o bairro e a comunidade local, tem gerado várias pesquisas que elucidam bem a complexidade dessa tensão e as diferentes análises que elas podem configurar.

Santos (2010) identifica efeitos positivos do Programa, mas credita esses efeitos não às parcerias e mobilização comunitária, mas sim ao maior tempo de aprendizagem, mais materiais pedagógicos e recursos em geral, mais oferta de atividades variadas, tempo integral para alunos e para parte dos professores e atuação de estagiários. Castro *et al* (2011) destacam a distância entre o discurso oficial no planejamento do Programa “*Bairro Escola*” e a execução concreta das oficinas de cultura e esporte com atividades de reforço escolar.

Abordagens críticas às articulações da EETI com a sociedade civil (BRUNO SILVA, 2009; ROSA, 2011), indicam as mudanças na natureza das políticas sociais sob influência da nova social democracia mundial ou capitalismo de terceira via (Giddens) e tendências de “mumificação” dos conflitos de classe no âmbito da sociedade civil, pelo papel educador do Estado, e pela hegemonia do bloco no poder (Gramsci), identificando na proposta do *Bairro Escola* e no paradigma das Cidades Educadoras, uma concepção assistencialista de educação, com dificuldades de efetivação quando o território é carente de infraestrutura e de equipamentos sociais e culturais.

Mota (2013) constata que as parcerias não têm sido suficientes para atender as necessidades das escolas inseridas no programa, exigindo um alto nível de organização para essa articulação e para administrar os conflitos internos decorrentes das disputas por esses espaços. Para Santos (2012), a descentralização administrativa e a transferência de responsabilidades comprometem a oferta da EETI na educação infantil, tornando os serviços

precários e evidenciando suas fragilidades. Já quando a esfera pública assume a gestão desse espaço público, instaura-se um movimento caracterizado com o propósito de ressignificar a ação.

Como percebemos, as pesquisas e análises evidenciam uma tensão entre duas concepções em disputa. A primeira, de *aluno em tempo integral*, enfoca a educação integral em sua integralidade e múltiplas dimensões, enfatizando especialmente a potencialidade educativa dos contextos não escolares, na perspectiva da Cidade Educadora, das redes no território, das parcerias com espaços comunitários e culturais do entorno da escola e aponta como fundamental a coordenação da escola e a articulação da EETI ao projeto curricular da escola, assim como exige a prática da intersetorialidade das ações no plano intragovernamental e intergovernamental.

Em virtude da falta de condições para atender a todos ou à maioria, constata-se a utilização, em quase a totalidade dos programas de EETI hoje, de critérios de seletividade baseados na situação de pobreza e de vulnerabilidade social e a naturalização dessas práticas. São frequentes as parcerias apenas ocasionais, sem um caráter institucional e formal que configure uma relação de oferta de atividades educativas. A existência de localidades pobres e/ou muito pobres, com alta densidade populacional ou, ao contrário, com grandes distâncias a serem percorridas e com pouca oferta de espaços e serviços comunitários ou equipamentos públicos inviabiliza, na prática a realização da variedade de oficinas sugeridas, restringindo os programas de EETI, em muitos casos, a oficinas de reforço escolar para crianças pobres.

A segunda concepção, de *escola em tempo integral*, centrada no espaço físico da unidade escolar e com concepção pública estatal da EETI, potencializa a função da escola e aponta a necessidade de mais investimentos e mais criatividade na ampliação e inovação dos espaços físicos intraescolares, para que possam acolher com dignidade e organização pedagógica os alunos no ambiente escolar.

Em nosso entendimento, conforme aprofundaremos mais à frente, as duas concepções podem e devem se complementar mutuamente, se considerarmos a EETI como uma política afirmativa e/ou de discriminação positiva, historicamente situada num contexto em que as políticas educacionais – sobretudo o financiamento, a articulação federativa, a formação/valorização de profissionais da educação, a gestão democrática, a

construção/reforma/manutenção de espaços escolares – precisam responder com rapidez ao desafio da área geográfica do Brasil e do imenso contingente de estudantes da educação básica, num país em que a população ainda cresce a cada ano. A população estimada do Brasil em julho de 2013 representou um aumento de 1,790 milhões de habitantes em relação à estimado para 2012. Em julho de 2014, a estimativa foi de 202,7 milhões de habitantes, representando uma taxa de crescimento de 0,86% de 2013 para 2014 (BRASIL, 2014).

1.2.2 Nova cultura organizacional da escola, com articulação coletiva do trabalho pedagógico versus extensão da mesma escola, com turnos fragmentados.

Um dos grandes desafios trazidos à escola pela EETI são as tensões decorrentes das exigências de uma nova cultura organizacional. De fato, tanto as experiências de *escola em tempo integral* quanto de *alunos em tempo integral* demandam uma nova cultura no funcionamento da escola, que interfere no cotidiano e nas práticas pedagógicas da unidade escolar, assim como na (re)definição de tempos, espaços, lugares e outras tarefas concretas.

Constata-se uma organização diferenciada entre a dinâmica do tempo parcial e a do tempo integral, a desarticulação entre as atividades desenvolvidas no turno regular e no contraturno, entre os professores regentes do tempo integral e os do tempo parcial, entre os professores de oficinas e dos pedagogos, apontando o desafio de criar uma unidade entre a “Escola” e o “Projeto”, e a possibilidade de um turno único, mantendo um único professor, em tempo integral, com os mesmos alunos durante a jornada diária (FIGUEIREDO, 2011).

Evidenciam-se desafios como a inadequada utilização do tempo, a falta de espaço fora da escola, a desarticulação curricular, a dinamização das aulas no turno regular; a articulação das disciplinas entre os turnos e o diálogo efetivo entre coordenadores, professores e monitores (NUNES, 2011). Destaca-se como positivo o trabalho com os saberes diferenciados dos professores e monitores e o início do diálogo entre os educadores dos dois turnos (MATOS, 2011).

Experiências concretas de EETI de longa duração, tais como os Centros de Educação Integral de Curitiba, que funcionavam já há 15 anos, apontaram a mudança lenta e gradual nas escolas de tempo integral, criando uma nova cultura escolar com continuidades e inovações,

revelando discordâncias entre os tempos estabelecidos e os vividos, com evidências positivas para a democratização da educação (ARCO-VERDE, 2003). Destacando os espaços e os tempos nos ciclos de formação adotados no município de Porto Alegre durante quatro gestões (1989 a 2004), Fetzner (2009) aponta a importância da organização dos tempos em mudança e dos tempos escolares de forma contínua, com horários mais extensos e não tão compartimentados entre as disciplinas, com aulas interdisciplinares, práticas avaliativas coletivas e participativas.

Identificam-se formas unilaterais de construção das diretrizes de implantação da EETI, sem evidências da participação da comunidade escolar na discussão prévia da proposta. Constatam-se mudanças em vários aspectos no cotidiano das escolas, sem a devida preparação dos atores sociais envolvidos, e o fato de as adaptações feitas nas escolas regulares para o tempo integral não atenderam o que previa a proposta (VALADARES, 2011).

A nosso ver, a tensão acerca das exigências que a EETI provoca e gera na organização e na gestão da escola pode ser decorrência, por um lado, de uma postura de acomodação no instituído e no rotineiro, de descrença e pessimismo em relação às possibilidades do novo e do instituinte, de distanciamento e às vezes, de confronto claro da equipe escolar com a proposta de mudança. Por outro lado, pode representar uma forma de resistência às condições precárias, aligeiradas ou desprovidas de consistência político-pedagógica da implantação/implementação de alguns ou muitos programas e projetos.

Pontuamos, mais uma vez, nosso entendimento de que essa tensão é inevitável na realidade da maioria das redes públicas do Brasil, sobretudo em vista das limitações financeiras, administrativas, pedagógicas e legais com as quais se lida diariamente na gestão da educação. A maioria dos projetos/programas/políticas tendem a ser iniciados e implementados sem as condições plenas que seriam exigidas para sua execução, realizando-se os ajustes durante o próprio processo de implementação. Nesse sentido, o acompanhamento e o controle pelos órgãos colegiados da educação é indispensável.

### 1.2.3 Viabilidade financeira, administrativa e política da EETI versus inviabilidade financeira, administrativa e política da EETI

A viabilidade financeira refere-se aos custos com a infra-estrutura de prédios e instalações, equipamentos, profissionais, material didático, apoio logístico necessário para o desenvolvimento da EETI. A viabilidade administrativa ou de gestão envolve a gestão democrática das ações dentro e fora da escola, a intersetorialidade e a interinstitucionalidade das ações; evidencia aspectos objetivos e subjetivos, evidenciados pelas ações dos atores sociais envolvidos, expressos pelas intenções, concepções, tomadas de decisões e posturas que estes assumem no cotidiano escolar.

A viabilidade política se relaciona com os pressupostos filosóficos e político-ideológicos que fundamentam a concepção de educação e de EETI, os processos de formação inicial e continuada dos profissionais para assumi-la, a avaliação sistemática na perspectiva da função social da EETI.

A tensão acerca da viabilidade ou não da EETI esteve presente no debate da jornada integral desde os tempos do CECR, da Bahia, tendo assumido enormes proporções em relação aos CIEPS, do Rio de Janeiro. Paro (1988) destacava os altos custos da EETI como impedimento para a sua generalização e afirmava que os seus projetos universalizam não a instrução, mas a solução de problemas sociais focalizados fora dos limites da escola e de natureza não estritamente pedagógica.

Cella (2010) investigou 398 dirigentes municipais de 25 estados brasileiros, das cinco regiões. Os entraves para a implantação da EETI mais evidenciados foram insuficiência de recursos para a implantação, inexistência de espaços e instalações adequadas, falta de professores e falta de incentivo do MEC/Secretarias Estaduais. As motivações para a implementação da EETI foram a possibilidade de aperfeiçoar o processo ensino-aprendizagem, a convicção pessoal do(a) secretário(a) quanto à importância da EETI, a possibilidade de ocupar as crianças no contraturno escolar e o recebimento do adicional de recursos do FUNDEB. Os dirigentes municipais apontaram a satisfação dos pais, a melhoria do aprendizado e o aumento no índice de frequência dos alunos, o entendimento de que a EETI é uma boa opção pedagógica. Indicam a necessidade do incremento de recursos

financeiros, acompanhado de uma gestão eficiente, do melhor aprendizado e satisfação dos envolvidos.

A avaliação de um projeto de EETI numa escola de alunos de assentamentos rurais, evidenciou que o projeto, aprovado por todos os envolvidos, apresentava um custo-aluno/ano no valor de R\$ 5.150,00, levando em conta a metodologia aplicada (COSTA, 2011). Ao comparar esse resultado com o custo-aluno qualidade, constatou-se a grande distância a maior entre o custo da escola pesquisada e o padrão de qualidade proposto por Carreira e Pinto (2005), o que corrobora a opinião dos que apontam a inviabilidade financeira da EETI, nos moldes de financiamento anteriores ao PNE 2014-2024.

São apontadas a forma tumultuada dos processos de implantação dos projetos, a improvisação dos espaços físicos e recursos materiais/humanos, o imediatismo e o caráter eleitoreiro face aos prazos de um mandato governamental, a necessidade de recursos suficientes para a realização das atividades da EETI (OSÓRIO DA SILVA, 2011; CASTRO, 2009).

Destacam-se, como aspectos positivos, a boa alimentação, as parcerias estabelecidas, a boa infraestrutura na escola, as novas funções sociais assumidas pelas escolas em tempo integral, tendo como referência o trabalho pedagógico, aspectos da relação educativa, dos instrumentos didáticos e do espaço físico, a tranquilidade dos pais trabalharem enquanto seus filhos estão na escola (NUNES, 2011; CIMA, 2010).

Fica claro, nas pesquisas enfocando o aspecto da viabilidade, a tensão advinda dos altos investimentos financeiros, administrativos e políticos que a EETI demanda, nos moldes atuais do financiamento da educação no Brasil, sobretudo no âmbito da esfera municipal, e dos desafios a serem superados para a implementação e consolidação da EETI como política de Estado.

Nesse aspecto é que se baseiam a maior parte das críticas e problematizações que percebem a ampliação da jornada por meio de atividades no território como uma forma de ampliar o tempo sem ampliar recursos e de os poderes públicos se eximirem da tarefa de assegurar as condições básicas estruturais que viabilizem, de fato, a EETI.

Um dos aspectos mais graves relativos à viabilidade da EETI é que a grande maioria dos programas se sustenta no trabalho voluntário ou de estagiários com bolsas insignificantes, o

que expressa a precariedade da relação de trabalho estabelecida e gera rotatividade dos profissionais envolvidos, evidenciando uma oferta precária de muitos programas de EETI no contexto atual.

No nosso entendimento, o fato das atividades de EETI serem realizadas em parceria com ONGs, parques, universidades, times de futebol, bibliotecas, instituições públicas, clubes, espaços educativos mantidos por fundações não significa, por si, a mera diminuição de investimentos financeiros e desresponsabilização do Estado em assumí-la. A EETI fora do espaço escolar, embora menos onerosa e com menos demandas estruturais, também demanda investimentos financeiros (transporte, material didático, alimentação, segurança), profissionais, além de capacidade de gestão, articulação e organização para coordenar todas essas atividades no seu planejamento pedagógico e operacional, na sua execução e avaliação.

Conforme esclarecemos em nossas *premissas*, mudanças necessárias na educação exigem mudanças estruturais na área política e, especialmente, na econômica. A perspectiva promissora com a promulgação da Lei 13.005/14 (Plano Nacional de Educação), apontando a ampliação dos investimentos em relação ao PIB, pode representar um significativo avanço no alcance das políticas educacionais e da EETI, perceptíveis num *olhar mais atento*.

1.2.4 Articulação federativa, com definição clara dos papéis de cada esfera na execução da EETI *versus* ausência de definição clara das responsabilidades de cada ente federado na execução da EETI

Abordamos aqui os estudos relativos ao regime de colaboração e ao princípio federativo no Brasil, na execução das políticas educacionais em geral, pois entendemos que essas análises são pertinentes e adequadas também para os Programas de EETI.

A relação entre federalismo e regime de colaboração é de extrema complexidade e, considerando a história, a tradição político-jurídica e as dimensões continentais do Brasil, apresenta aspectos desafiantes e paradoxais, sobretudo a partir do processo constituinte de 1987/88, em que a temática voltou a emergir e teve seu debate intensificado.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 ampliou o conceito de Princípio Federativo, estendendo-o aos Municípios, não considerados entes federativos nas constituições anteriores.



A partir desse fato, a temática da municipalização e das relações políticas entre os entes federados adquiriu uma grande relevância, aliada, entretanto, a uma também grande controvérsia, pois, apesar do que está inscrito no art. 211 da Constituição da República de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, de fato e de direito esse regime de colaboração ainda não foi regulamentado segundo o disposto no parágrafo único do Art. 23 da CF de 1988.

Araújo (2005) analisa a configuração das instituições políticas municipais e federativas, a forma de assimilação dessas instituições políticas no Brasil e como se articularam à organização da educação nacional. Aprofunda a forma pela qual as ideias de município e de federação e a organização da educação foram se configurando no cenário político e institucional brasileiro e como ganharam materialidade a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A associação direta que geralmente é feita entre regime federativo, descentralização e democratização no Brasil é inadequada e as instituições políticas municipais, transplantadas para o Brasil, não tinham o princípio da autonomia local presente nas comunas européias. Ocorreu uma construção ideológica e idealista do discurso municipalista brasileiro desde a década de 1940, que foi retomado com vigor por ocasião do debate constituinte da década de 1980.

Nesse debate, segundo Araújo (2005), foi desconsiderada a tradição liberal e descentralizadora de Tavares Bastos e Rui Barbosa, o separatismo como tentativa de solução dos conflitos entre centralização e descentralização política e a tradição autoritária e nacionalista do pensamento de Oliveira Vianna. Tal omissão marcou também o debate sobre a temática da municipalização na década de 1980 e até os nossos dias, fazendo-se necessário situar a descentralização municipalista atual no quadro mais amplo das contradições e complexidade do federalismo brasileiro.

Cassini (2011) verificou que o sentido atribuído pelo Congresso Nacional ao regime de colaboração seguiu concepções influenciadas por fatores extraconstitucionais a cada projeto de lei apresentado, o que resultou na sua distorção conceitual, ocasionada principalmente pelos princípios da eficiência e subsidiariedade, no período da Reforma Gerencial do Estado. Assim, instituir “formas de colaboração” foi a estratégia para encobrir a falta desse instituto, incluído no jogo defensivo e não colaborativo das unidades subnacionais.

Cruz (2009) analisa que o modelo federativo brasileiro caminha para um tipo caracterizado como executivo, porque, sistematicamente, a União define unilateralmente políticas que confinam a autonomia dos entes federados e o financiamento da educação, o que não permite a diminuição das disparidades nas condições de oferta educacional no país. Martins (2009) aponta perspectivas para que o FUNDEB se constitua em instrumento efetivo de financiamento da educação básica pública, na medida em que garanta a equidade na distribuição de recursos e que contribua para o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes e para o equilíbrio federativo.

Santos (2009) indica como fundamental, conforme traçado na Constituição de 1988, um federalismo cooperativo e de equilíbrio, e de redução das desigualdades regionais, cuja finalidade última deve ser a garantia da realização plena do bem comum, objetivo do Estado Democrático de Direito.

A questão federativa é hoje uma das mais importantes no Brasil, especialmente, na educação e na EETI. A Lei 13.005 de 24 de junho de 2015, relativa ao novo Plano Nacional de Educação, menciona a questão federativa em três artigos, quais sejam :

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em *regime de colaboração*, visando ao alcance das *metas* e à *implementação das estratégias* objeto deste Plano.

Art. 8º § 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que: IV - promovam a *articulação interfederativa* na implementação das políticas educacionais.

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o *Sistema Nacional de Educação*, responsável pela *articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração*, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2015).

Como percebemos, os artigos 7º e 8º estabelecem que os entes federados atuarão em *regime de colaboração* e definirão estratégias que promovam a *articulação interfederativa*, enquanto o artigo 13 prescreve a instituição legal do *Sistema Nacional de Educação* como responsável pela *articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração*, com vistas à efetivação do próprio PNE. Assim, nosso entendimento é que o PNE aponta uma perspectiva clara de definição das responsabilidades de cada ente federado na execução das políticas educacionais, com autonomia dos entes federados e fortalecimento do regime de colaboração, para o equilíbrio federativo de redução das desigualdades regionais.

### 1.2.5 Tensão entre o caráter pedagógico da EETI voltado prioritariamente para a melhoria da aprendizagem *versus* a ênfase na ampliação das funções sociais da escola pública na perspectiva do acolhimento e cuidado

Nesta tensão, faz-se necessário evidenciar análises que enfocam questões relativas ao currículo, à organização pedagógica, ao projeto educativo, às práticas cotidianas, às atividades multidisciplinares da EETI direcionadas à melhoria de aprendizagem dos alunos e à formação inicial e continuada de profissionais para a EETI, juntamente com os estudos que investigam a concepção de EETI na perspectiva do seu caráter preventivo à pobreza e à vulnerabilidade social.

No contexto do final da década de 1980, Paro (1988a) argumentava que, embora se tenha a consciência das funções reais que a instituição escolar tem desempenhado em nossa sociedade, é fundamental enfatizar sua função pedagógico-instrucional na perspectiva da universalização do ensino. Contudo, reconhecia que, naquela conjuntura dos anos 1980, a função de instrução só poderia se viabilizar com a escola assumindo funções complementares, mas estas deviam subordinar-se ao objetivo de acesso ao saber sistematizado, pois tende a ocorrer uma hipertrofia das funções supletivas e uma atrofia das funções pedagógicas.

Gonçalves (2006) entende a educação integral como direito à aprendizagem, independente da lógica perversa do mercado que determina o acesso pela possibilidade de pagar. O foco da EETI é o aumento das oportunidades ou a ampliação das condições de aprendizagem, o aumento quanti-qualitativo do espaço e tempo democráticos, pois é preciso ousar fazer diferente, ainda que seja no microterritório.

Vários trabalhos destacam como potencialidades, inovações e vantagens a possibilidade de a EETI interferir positivamente no processo de aquisição do conhecimento, enfatizando sua influência no desenvolvimento intelectual/social, a melhora do desempenho dos alunos em avaliações externas e a redução das taxas de evasão e reprovação e no aumento do índice do IDEB ( CALDEIRA, 1993; COSTA, 2011).

São evidenciadas as contribuições da realização de oficinas pedagógicas, destacando, entre estas, a oficina de Filosofia, para a formação ética-cidadã dos alunos e sua influência positiva em outras disciplinas; as oficinas de informática educacional, como apoio às atividades

pedagógicas colaborativas/integradas e as implicações do uso do laptop individual como importante instrumento para desenvolver a autonomia dos alunos diante das atividades e práticas pedagógicas (SCARCELLI, 2009; ROSA, 2007; MORAES, 2010).

Destacam-se os aspectos potencializadores dos conteúdos específicos da Educação Física, trazendo benefícios no tocante à ética, à cultura, à saúde, à sociabilidade (BANDEIRA, 2011) e da música, que teve legitimado seu papel no currículo escolar a partir, sobretudo, de sua inserção na EETI (VEBER, 2009). Em relação às atividades de lazer planejado, são apontados como aspectos positivos, a socialização e a promoção da saúde, o desenvolvimento de habilidades de natureza social, intelectual e afetiva dos educandos (PAIVA SILVA, 1998; CORTEZ, 1999).

Araújo (2008) evidencia a questão da brincadeira na EETI na educação infantil a partir da perspectiva das crianças, que a apontam como muito importante e significativa, embora prevaleça a concepção de acolhimento sobre a concepção educativa (GERBASI, 1996). Articulando as funções pedagógicas com as de formação humana e de prevenção à vulnerabilidade e a integração da escola com a comunidade como determinante na implantação e consolidação de projeto de Escola em Tempo Integral, Kirchener (2009) identifica na EETI uma maior convivência entre as pessoas e uma alternativa no compromisso com o processo de formação de pessoas.

Matos (2011) indica as práticas educativas da EETI como indutoras de uma educação de qualidade, trazendo a melhoria da autoestima, do interesse e dos resultados escolares dos alunos do contraturno.

A qualidade da escola pública e da EETI e sua função prioritária de melhoria da aprendizagem e/ou de combate à pobreza e à vulnerabilidade social depende também do profissional da educação, um dos seus principais agentes. Vários estudos têm como eixo o papel do profissional da educação na EETI, suas concepções e percepções a respeito desses programas e sua formação para nela atuar.

Estudos críticos denunciam as precárias condições de trabalho docente na EETI e a complexidade da demanda colocada aos profissionais da educação. Freitas (2011) destaca as angústias e desafios vividos pelos professores envolvidos nos Programas de EETI; Coelho (2011) aponta a falta de estrutura física, o baixo salário pago aos docentes, a pouca formação

exigida por alguns programas – que trabalham com monitores e estagiários. Na mesma perspectiva, Roselin (2008) evidencia a problemática estrutural da escassez do tempo de trabalho docente e suas múltiplas demandas de formação/profissionalização e a necessidade de mais tempo remunerado para os professores estudarem/planejarem seu trabalho no *locus* da escola.

Numa consideração inquietante acerca da eficácia da formação docente, Germani (2006) constata que programas sérios e bem estruturados de EETI foram precedidos e acompanhados de processos de preparação/formação dos professores, porém não se revelaram totalmente eficazes. Caldeira (1993) pontua os equívocos e confusões metodológicas e a adoção de práticas com bases epistemológicas contraditórias como principais empecilhos e limites na dimensão da EETI como melhoria da aprendizagem, do currículo e das práticas pedagógicas multidisciplinares.

Como podemos constatar, muitos enfoques realizam uma análise dicotômica entre a função pedagógica e a função social e preventiva da EETI, contrapondo essas duas faces da escola e pressupondo que uma dimensão exclui a outra. Entretanto, outras abordagens articulam as funções pedagógicas com as de formação humana, de assistência e de prevenção à vulnerabilidade, indicando que a EETI se constitui em alternativa para melhorar a qualidade da educação na escola pública tanto em sua dimensão da aquisição do conhecimento quanto na humanização e na melhoria da autoestima, do interesse e dos resultados escolares dos alunos do contraturno.

Para Cavalière (2013), a maior tensão não é a disputa entre a concepção pedagógica da ETI e a de cuidado/assistência, pois essas são compatíveis; o problema é o caráter de assistencialismo e precariedade, a falsa concepção comunitarista, que são incompatíveis com a educação de qualidade e que caracterizam o Programa Mais Educação como um programa de gestão da pobreza. Assim, o formato de atuação que o PME propõe, com base no trabalho de voluntários e monitores, é indutor às prefeituras no modelo precário<sup>7</sup>.

A nosso ver, as tarefas pedagógicas de aquisição do conhecimento são fundamentais e estruturantes em todo projeto educacional. Entretanto, há que se considerar, na realidade das últimas décadas, a incorporação, pela escola básica, de milhões de crianças, adolescentes,

---

<sup>7</sup> Comentário feito por ocasião da Qualificação I desta pesquisa, em 27/02/2015.

jovens em situação de pobreza, extrema pobreza e vulnerabilidade social. Vários estudos comprovam, como vimos, que o maior tempo de escolarização pode, sim, interferir positivamente no processo de aprendizagem do(a) estudante, na superação de bloqueios e etapas não vencidas na aquisição do conhecimento e na própria postura frente à valorização da escola.

Um(a) estudante pobre, se não tiver acesso aos direitos sociais básicos da saúde, educação, assistência social, terá, possivelmente, muito mais dificuldades de se apropriar do conhecimento escolar. A criança/adolescente/jovem passa grande parte do seu tempo diário na escola – sobretudo pela exigência da condicionalidade do Programa Bolsa Família – e, portanto, o espaço escolar pode incorporar também ações sócio-educativas, desde que isso seja claramente debatido e assumido pela comunidade escolar. Assim, a nosso ver, não se deve separar a dimensão pedagógica da dimensão social, buscando sempre articulá-las no projeto político-pedagógico da escola e na EETI.

Merecem destaque as análises sobre os CIEPs, como experiências históricas fundamentais de escola em tempo integral, com um projeto bem definido e formatado, *centrado no espaço físico da escola*. Enfoques críticos destacam as tensões relativas à sua configuração como projeto político impotente para solucionar o problema da educação fundamental no Brasil, por sua matriz liberal e populista, tornando-se predominantemente clientelista (LOBO JUNIOR, 1988; LEAL, 1990). Constata-se a dificuldade em detectar a natureza político-ideológica da concepção dos CIEPs, pois ele veiculava uma linha de discursos impregnado de caricaturas político-partidárias, em detrimento do pensamento e ações político-pedagógicas (PORTILHO, 2006).

Abordagens mais complexas enfocam os CIEPs enquanto proposta e execução de uma experiência educacional inovadora, como local de embate/mediação no diálogo do Estado populista com a classe trabalhadora e/ou os movimentos sociais (ELY SANTOS, 1991). Argumentam contra a suposta inviabilidade de universalização do atendimento em tempo integral, comprovando a conveniência de se continuar a experiência dos CIEPs (OLIVEIRA, 1991); enfatizam o papel político dos professores para recriação de uma escola transformadora, apontando o caminho conjunto para tornar possível a escola produtiva a serviço das classes populares (LIMA, 1988).

Cavaliere (2002b) analisa os CIEPs a partir do eixo da quantidade e racionalidade do tempo de escola e sua discussão no Brasil e no mundo, destacando que a questão das definições do tempo escolar sempre estão referenciadas em expectativas ou projetos de governo e de sociedade, pois, ao longo da história, quando se pretendeu fortalecer a direção pública ou estatal das sociedades (com sentido democrático ou não), planejou-se um aumento do papel da ação escolar na vida das crianças e adolescentes e como consequência disso, um aumento do tempo de escola.

Segundo Cavaliere (2002b) a experiência dos CIEPs mostrou que, para a construção de uma organização do tempo escolar mais flexível, menos rotineira e ritualística, necessita-se, ao contrário do que possa parecer a primeira vista, de um nível de organização muito mais desenvolvido e flexível, em que se recriem horários e regras em função de um projeto mais ambicioso do ponto de vista das oportunidades formativas .

Yrlla Silva (2009) se interroga sobre a relação do *habitus* interiorizado pelo professor ao longo do processo de formação continuada em serviço, com a prática por ele desenvolvida no espaço escolar dentro dos CIEPs. Evidencia que os CIEPs, pela qualidade da sua proposta pedagógica, necessitava de professores-pesquisadores, que pudessem intermediar a formação integral e multidimensional que se pretendia garantir, especialmente aos filhos das classes populares.

Assim, percebemos que, em relação aos CIEPs – experiência histórica de *escola em tempo integral*, as pesquisas ficaram impregnadas das tensões e marcas características daquele contexto específico do final da década de 1980, com suas utopias e esperanças, com suas disputas e embates ideológicos, com seus caminhos e aprendizados.

*Concluindo* essa pesquisa bibliográfica acerca da EETI no Brasil contemporâneo, pudemos constatar que: 1) a tensão entre o caráter pedagógico e o assistencial da EETI tem acompanhado os estudos e análises desde 1988 até os tempos atuais; 2) essa tensão permanece presente na contemporaneidade, pelo processo histórico-político de configuração do Estado brasileiro, pela natureza estrutural da pobreza e da desigualdade social no Brasil, pela enorme capilaridade da escola pública e pela forma como as políticas sociais de combate à pobreza e à vulnerabilidade social têm sido implementadas; 3) o debate sobre a EETI se ancora, por um lado, na concepção consensual da educação escolar pública como legado republicano e direito de toda a sociedade e dever de Estado; por outro lado, contudo, há tensões na concepção de

que os processos educativos na contemporaneidade vão para além da escola – embora passando por ela – e que esses processos devem articular-se a uma ampla rede de políticas e de atores sociais e de equipamentos públicos; 4) é expressiva e relevante a presença da relação entre educação, pobreza e vulnerabilidade social na justificativa dos Programas de EETI; e 5) a análise do Programa “Mais Educação” e sua interface com as demais políticas e Programas federais, na perspectiva da relação entre EETI, pobreza e vulnerabilidade, é uma temática emergente e pouco investigada.

### 1.3 A EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL E SEUS VÁRIOS SENTIDOS

Adotamos como nosso eixo de análise a expressão *Educação Escolar em Tempo Integral* (EETI) como *tempo ampliadono contraturno escolar*, em que o aluno permanece no espaço físico da escola ou sob sua responsabilidade, trazendo como elemento fundamental a questão do *tempo concreto* de escolarização, da sua concepção, da sua gestão, do seu conteúdo, da sua articulação com o tempo regular.

Partimos da hipótese de que a ampliação da jornada escolar tem um papel fundamental nas prescrições de combate à pobreza e de prevenção às situações de vulnerabilidade social, inclusive porque esses têm sido os principais e mais frequentes critérios de seleção para acesso dos (das) alunos (as) participantes dos Programas de EETI e do PME no país.

Os programas de EETI no Brasil têm apresentado diversos formatos quanto ao modo como se efetivam as propostas de ampliação da jornada, dentro e/ou fora do ambiente escolar, o que indica, por exemplo, diferentes concepções acerca de como utilizar o tempo ampliado e acerca do papel do Estado na execução de políticas públicas.

Mool (2008) pontua que o debate sobre a Educação Integral deve estar ancorado em dois pressupostos fundamentais, complementares entre si. O primeiro refere-se à concepção de educação escolar pública como legado republicano e direito inalienável de toda a sociedade e dever de Estado. O segundo refere-se à compreensão de que os processos educativos na contemporaneidade vão para além da escola – passando impreterivelmente por ela – mas esses devem articular-se a uma ampla rede de políticas e de atores sociais e de equipamentos públicos, para não incorrer no “risco de pensar a política de Educação Integral como a nova panacéia para resolução dos clássicos problemas da educação pública e nas práticas de “hiper-



escolarização” como resposta ao não aprender” (MOOL, 2008, p. 12).

Entretanto, para muitos analistas, os dois pressupostos apontados por Mool (2008) são antagônicos e não complementares. Nesse debate, evidenciam-se muitas *intenções* – expressas em legislações, documentos normativos e pedagógicos, em projetos e programas – e muitas *tensões*, as quais aprofundaremos neste estudo.

No cenário atual, constatamos um expressivo aumento dos estudos, seminários e pesquisas sobre a temática e um debate cada vez mais ampliado envolvendo os formuladores de políticas e de currículos, os administradores e os pesquisadores acerca dos fins, concepções, formas de organização, abrangência e resultados efetivos da EETI (COELHO; MENEZES, 2007; CAVALIERE, 2007; MAURICIO, 2009; ARROYO, 2012; MOOL, 2008, 2012).

Conforme já comentamos, a EETI se configura atualmente em vários sentidos e significados: o relativo à *escola de tempo integral*; o relativo ao *desenvolvimento integral* das capacidades físicas, intelectuais, sociais e afetivas de crianças e adolescentes; o que centra sua análise na perspectiva da *integração dos conhecimentos em abordagens interdisciplinares e transdisciplinares*; e o que enfoca a necessidade de *articulação da escola com as ações e espaços do seu entorno*. (GUARÁ, 2009).

Cavaliere (2007) destaca a visão de cunho *assistencialista*, predominante, com caráter de ocupação do tempo e socialização primária; a visão de caráter *autoritário*, como prevenção ao crime, com o objetivo de tirar a criança da rua; a concepção *democrática*, com função emancipatória, de aprofundamento dos conhecimentos e vivências democráticas; e a visão *multissetorial*, entendendo que o tempo integral pode e deve se fazer também fora da escola. Mais recentemente, Cavaliere (2009) destaca duas grandes vertentes: a *escola em tempo integral*, com mudanças no interior das unidades escolares e outra, os *alunos em tempo integral*, que ofereçam atividades aos alunos no turno alternativo às aulas, não necessariamente no espaço escolar, mas, preferencialmente, fora dele.

A escolha de um ou outro modelo pode estar relacionada às condições objetivas e às possibilidades políticas e de infraestrutura dos governos em suas três esferas, mas também pode indicar correntes de pensamento divergentes em relação ao papel do Estado e da instituição na sociedade (CAVALIERE, 2009). Como já mencionamos, essa é uma das

tensões mais presentes na atualidade na discussão acerca do Programa Mais Educação e dos vários programas e projetos de EETI no Brasil.

A LDB, no seu artigo 34, aponta a perspectiva de *ensino fundamental em tempo integral*: “O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996).

No ordenamento jurídico que orienta o FUNDEB (Decreto nº 6.253/2007 convertido em Lei de nº 11.494/2007), para fins de repartição de seus recursos, considera-se “educação básica em tempo integral a jornada escolar com duração *igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo*, compreendendo o tempo total que um mesmo aluno permanece *na escola ou em atividades escolares*” (BRASIL, 2007, art. 10º, grifos nossos). Percebe-se aí uma inflexão no sentido de que a EETI possa ser realizada na escola *ou* em atividades escolares.

O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, em 2007, no bojo do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação apresentava, no seu art. 2º, a ampliação do tempo na escola: “IV – Combater a repetência, dadas às especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como *aulas de reforço no contraturno*, estudos de recuperação e progressão parcial; VII – Ampliar as possibilidades de *permanência do educando sob a responsabilidade da escola para além da jornada regular* (BRASIL, 2007a)”.

Nessa perspectiva, ainda em abril de 2007, por meio da Portaria Interministerial nº 17, o governo federal instituiu o Programa “Mais Educação”, como um dos componentes do Programa de Ações Articuladas (PAR), elaborado por municípios e estados para o recebimento de transferências voluntárias e assistência técnica do MEC.

No art. 1º, o PME define como seu objetivo “contribuir para a *formação integral* de crianças, adolescentes e jovens, por meio da articulação de *ações, de projetos e de programas do Governo Federal* e suas contribuições às propostas, visões e práticas curriculares das redes públicas de ensino e das escolas[...] (BRASIL, 2009). Percebemos na Portaria Interministerial 17/07a concepção de *formação integral*. Já no Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010, que dispõe sobre o Programa “Mais Educação”,

Art. 1º § 1º [...] considera-se *educação básica em tempo integral* a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo,

compreendendo o tempo total em que o aluno permanece *na escola ou em atividades escolares em outros espaços educacionais* (BRASIL, 2010).

Observa-se, em muitas análises, o uso da expressão *Educação Integral*, como aliás, vem sendo adotado em muitos documentos normativos e pedagógicos do PME. Em escritos recentes, Mool (2012) menciona a expressão *Educação Integral em Tempo Integral* como política pública financiada pelo poder público, porém sustentada numa ampla rede de articulações.

Toda essa variedade de sentidos enfeixados na EETI a caracterizam como uma temática emergente e atual, uma *política em construção e com projetos em disputa*, pois, como já analisamos no item anterior, os estudos revelam controvérsias sobre as suas bases epistemológicas, sua concepção, sua viabilidade financeira e organizacional na perspectiva de se tornar uma política universal e sobre suas finalidades em relação ao enfrentamento da questão da pobreza e da vulnerabilidade social no Brasil, argumento insistentemente levantado para justificar sua relevância.

A importância da Educação Escolar em Tempo Integral (EETI) se materializa também de forma legal no novo PNE 2014-2024 (Lei 13.005/14). A Meta 6 utiliza a expressão *educação em tempo integral*, evidenciando, assim, uma concepção em que a variável tempo é parte fundamental da proposta política a ser implementada. A partir da sua inclusão formal no PNE, a EETI deixou de ser uma proposta inovadora isolada de algumas escolas ou redes, tornando-se potencialmente uma *política de Estado*.

Entendemos, como Oliveira (2011), que *política de Estado* é aquela que exige mecanismos de gestão articuladores dos níveis básicos entre os diferentes entes federativos responsáveis pelos distintos níveis e pelas etapas da educação no país, independente de arranjos governamentais, de posições políticas assumidas, de composições partidárias e outros fatores intervenientes dessas relações. A política de Estado visa reduzir significativamente as desigualdades sociais e educacionais, propondo mecanismos de redistribuição econômica, tendo continuidade e, sendo menos vulnerável aos processos eleitorais, aos pedagogismos e ao voluntarismo. Mais à frente, no item sobre o PME, aprofundaremos melhor essa questão.

### 1.3.1 A EETI como política intersetorial

A EETI no Brasil, como importante prioridade na agenda pública, além de sua relevante função pedagógica no processo de aquisição do conhecimento, vem incorporando também funções de prevenção à vulnerabilidade e de combate à pobreza, integrada às demais políticas sociais, na perspectiva da *intersectorialidade* das ações de gestão pública e em *redes*, da gestão compartilhada no território, assumindo um caráter de política de Estado em construção.

Utilizamos a concepção de *intersectorialidade* no sentido de um modelo de gestão de políticas públicas que se sustenta basicamente no exercício sistemático de relações entre diferentes setores, em que “responsabilidades, metas e recursos são compartilhados, compatibilizando uma relação de respeito à autonomia de cada setor, mas também de interdependência.” (NAVARRO, 2011, p. 26)

A intersectorialidade na gestão pública significa adotar uma decisão racional no processo de gestão, cuja aplicação pode ser positiva ou não. O primeiro princípio que rege essa relação parece ser o da convergência, como um conjunto de impulsos para a ação em determinada situação, seja ela um tema, uma necessidade, um território, um grupo, um objetivo. Ela não pode ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade, mas complementar, ou seja, não se deve contrapor a política setorial e a intersectorial no processo de gestão (SPOSATI, 2006).

Em relação ao PME, Cavaliere (2010, p. 4) destaca a *intersectorialidade* como a “co-responsabilidade de todos os entes federados na implementação do Programa, afirmando a necessidade de planejamento territorial das ações intersectoriais, de modo a promover sua articulação no âmbito local.”

A nosso ver, as necessidades das pessoas e dos grupos sociais referentes à qualidade de vida são integradas. A criança/adolescente estudante necessita de escola de qualidade, mas também de moradia, assistência à saúde, lazer saudável, vivências culturais significativas. Assim, políticas fragmentadas ou itens isolados são ineficazes para promover qualidade de vida e superar os complexos processos de pobreza. Entretanto, percebemos que, em geral, a organização governamental ainda é segmentada por conhecimentos, por saberes, por instâncias corporativas.

Também nos parece adequada a concepção de Inojosa (2001), que compreende intersectorialidade ou transectorialidade como a articulação de saberes e experiências para o planejamento, a implementação e a avaliação de políticas, visando a alcançar resultados integrados em situações complexas. [...] “o que se quer, muito mais do que juntar setores, é criar uma nova dinâmica para o aparato governamental, com base territorial e populacional” (INOJOSA, 2001 p. 105).

A atuação intersectorial pode dar-se por meio de vários arranjos, implicando, portanto, negociações, esforços de articulação, enfrentamento de conflitos tanto nas relações horizontais quanto verticais, tanto no âmbito interno quanto no externo aos diferentes setores. A intersectorialidade apresenta em si uma tensão advinda do seu caráter inovador.

Por um lado, favorece trocas sustentadas na horizontalidade das relações políticas, gerenciais e técnicas, na descentralização e o fortalecimento dos governos locais, na existência de fluxos em diversas direções, possibilitando experiências de reinvenção das relações políticas e educacionais. Por outro lado, esbarra na tradição administrativa brasileira de funcionamento isolado e às vezes excessivamente burocrático dos diferentes setores, na ausência de empenho ou e espaços formais de articulação, nas injunções político-partidárias que buscam controlar parcerias locais, na resistência de grupos de interesse contrários (SILVA, J; SILVA, K, 2010; BRASIL, 2009c; CAVALIERE, 2010).

A temática da intersectorialidade se relaciona com a concepção de *redes sociais*. No contexto da reconfiguração da sociedade civil na década de 1990, muitas ONGs vinculadas a trabalhos educativos com crianças e adolescentes, se organizaram para promover ações sociais concretas nas comunidades em que se situam e passaram a estabelecer parcerias com as instâncias governamentais, na perspectiva de seus objetivos (GOHN, 2008). Nesse contexto, surge a concepção de *rede social*, como uma possibilidade de ampliar e integrar os diversos sujeitos – tanto do Estado quanto da sociedade civil – que atuam com as políticas sociais no território.

É relevante enfatizar também que a participação dos movimentos sociais nas instâncias institucionais – tais como conselhos municipais, comissões paritárias, fóruns, foi um processo que se efetivou ao longo da década, a partir de indicações da própria Constituição Federal de 1988 e da percepção de que, após a redemocratização do Estado, era imprescindível “ocupar” também os espaços institucionais de formulação, execução e fiscalização de políticas

públicas, para influenciar as agendas e fazer valer a concepção e as reivindicações populares nessas instâncias (CARARO, 1993; DOIMO, 1995).

As *redes sociais* integram pessoas, serviços públicos, organizações da sociedade civil preocupados com a realidade social e constituiriam um meio para tornar mais eficaz a gestão das políticas sociais (NAVARRO, 2011; JUNQUEIRA, 2004; MOOL, 2008, 2012). As redes podem, também, ter caráter intergovernamental, intragovernamental ou intersetorial e, quanto maior sua abrangência e democracia interna, mais é possível construir uma agenda comum que resulte numa política multissetorial, de vários setores públicos (SILVA, 2008).

Para diversos analistas, conforme já comentamos, a articulação com diferentes espaços educativos e atores, com novos territórios físicos e simbólicos, estaria inserida no contexto da relação público-privado nas políticas sociais e aponta para a desresponsabilização do Estado com a oferta plena dos direitos sociais básicos. No caso de ações não-estatais ligadas a empresas, fundações, setores médios, isso caracterizaria o paradigma da participação solidária (ADRIÃO; PERONI, 2005; ADRIÃO, 2013; LEITE, 2011).

Muitas dessas análises se baseiam na concepção de que nossa educação é “determinada” pela agenda internacional, por organizações multilaterais, e que seria um “reflexo” da correlação de forças vigente na sociedade e, portanto, mera reprodutora dos interesses dominantes.

Problematizando essa análise, Oliveira (2007) argumenta que, embora as reformas empreendidas no Brasil ao longo dos anos de 1990 e até os dias atuais pautem-se por uma agenda mundializada, o sentido geral dessas reformas – da priorização ao ensino fundamental à defesa de maior racionalização na gestão dos sistemas públicos de ensino – não podem ser caracterizadas como mera expressão das concepções neoliberais. As peculiaridades de cada formação social e as condições em que se efetiva a luta de classes com suas repercussões na esfera educacional são elementos importantes para se compreender que algumas propostas dessa agenda se viabilizam e outras permanecem apenas como um programa.

Consideramos pertinente e adotamos a análise de Mool (2012) de que o processo de construção da educação integral como política pública traz grandes desafios: a superação do paralelismo turno e contraturno, a *intersetorialidade* e a articulação escola-comunidade, a formação e produção e conhecimentos no campo da educação integral, a desnaturalização do olhar, a universalização da experiência. Assim, estaríamos *agora* num *período de transição*,

em que a EETI prioriza aqueles historicamente excluídos, “desde que tal pressuposto se consolide como *ação afirmativa e discriminação positiva* [...] que busca trabalhar de modo *pleno e não compensatório*” (MOOL, 2012, p. 141 grifo nosso).

Nós corroboramos com essa visão, em face das proporções gigantescas da educação básica no Brasil, da complexidade dos processos políticos, financeiros, administrativos e de operacionalização necessários à universalização da jornada escolar ampliada no país, aliados aos *avanços concretos* que temos presenciado na última década em relação ao direito à educação pública. Considerando as prescrições do PNE em geral e em relação à Meta 6, nossa percepção sobre a EETI é que ela se insere num processo de disputa e tensão, apresentando muitas ambiguidades, mas já se desenhando como política de Estado que vem sendo debatida, ampliada, fortalecida, consolidada. Assim, nos próximos itens, analisaremos a EETI em suas várias nuances/dimensões, já evidenciando *as possíveis interlocuções, com/para além das tensões*.

### 1.3.2 Educação Escolar em Tempo Integral: assistencialismo e/ou aquisição do conhecimento?

Para Cavaliere (2007), a visão predominante da EETI no Brasil ainda é a de cunho assistencialista, que deve suprir deficiências gerais da formação dos alunos, substituindo a família e onde o mais relevante não é o conhecimento e sim a ocupação do tempo e a socialização primária.

Ao investigarmos a relação entre EETI e as políticas sociais de combate à pobreza e à vulnerabilidade social, emerge a indagação sobre a efetividade pedagógica da EETI na aquisição do conhecimento e na melhoria da aprendizagem, principal função social da escola.

Cerca de 40,8 milhões de crianças e adolescentes brasileiras estão diariamente, pelo menos num turno – e, às vezes, nos dois – no espaço público escolar, o que representa a imensa possibilidade, mas ao mesmo tempo, o grande desafio de intervenção político-pedagógica no processo de formação intelectual, sócio-cultural e cidadã desses estudantes.

Na verdade, esse desafio foi se desenhando desde a década de 1980, quando os estudos foram revelando e desvelando o perfil desses alunos, o tamanho da dívida social que a sociedade brasileira tinha/tem com essas crianças/adolescentes e os processos perversos pelos quais

eram reprovadas, discriminadas, excluídas sistematicamente, sobretudo ao final dos anos iniciais, ao final do ensino fundamental e do ensino médio.

A escola pública no Brasil contemporâneo, ao mesmo tempo em que é demandada como o grande *locus* do processo de aquisição do conhecimento, do acesso ao capital cultural e às oportunidades de inclusão social, de construção da cidadania e de preparação para o mundo do trabalho, tem sido, cada vez mais, estimulada ou pressionada a assumir também a função de proteção, cuidado, prevenção à vulnerabilidade social e espaço de promoção da igualdade social.

Estudos denunciam de forma vigorosa o caráter da escola brasileira como *escola pobre para os pobres, como agência de programas sociais* em detrimento da aquisição do conhecimento. Constatam que os programas sociais de gestão da pobreza na escola não são construídos com a finalidade de atender às especificidades educacionais dos seus beneficiários, pois se reduzem à simples frequência escolar e agravam as condições do trabalho docente, limitando o cumprimento do direito à educação em sua plenitude de formação humana e cidadã (IOSIF, 2007; ALGEBAILLE, 2009; CAMERINO SANTOS JUNIOR, 2012).

Isso gera uma grande confusão da escola pública em relação à sua própria identidade. “Essas escolas ressentem-se de terem que fazer muito mais do que o ensino dos conteúdos escolares, sem terem recursos para tal. São, em geral, escolas aligeiradas e empobrecidas em suas atividades” (CAVALIERE, 2007, p. 1022).

Na contemporaneidade brasileira, de fato, a escola básica adquiriu uma tal abrangência e capilaridade que a tornou um espaço extremamente relevante, exigindo muito maior competência e capacidade organizativa na sua gestão político-pedagógica e administrativa. Conforme já evidenciamos em nossas análises anteriores, há uma vinculação quase automática entre a função social da escola e a resposta às demandas e desafios da sociedade brasileira – sobretudo nos aspectos da desigualdade social, das situações de pobreza e vulnerabilidade, do aumento e visibilidade dramática da violência urbana.

Nesse mesmo sentido, a EETI é apontada como uma das melhores e mais adequadas soluções para os déficits da escola pública brasileira, nos moldes em que ela hoje se estrutura. Entretanto, a mera ampliação do tempo escolar não significa, por si, o exercício de práticas



escolares qualitativamente diferentes, podendo propiciá-las, mas também podendo limitar-se a repetir a mesma escola ou a mesma prática no contraturno (CAVALIERE, 2007).

Um dos eixos da análise sobre o tempo escolar tem sido o denominado "efeito escola" que busca explicar, a partir de várias dimensões da vida escolar, as grandes diferenças no desempenho de alunos. Dentre esses fatores, o tempo é um dos mais consistentes em trabalhos de vários matizes. Os estudos de Gomes (2005), Nóvoa (1995) e Soares (2002), evidenciam que, embora não se possa estabelecer uma relação positiva ou negativa automática entre o tempo e o desempenho escolar, é possível inferir que “maior duração do tempo letivo apresenta alta incidência de relações positivas com o rendimento dos alunos” (CAVALIERE, 2007, p. 1019).

As comparações mais empíricas indicam com clareza o pequeno tempo de duração dos turnos escolares no Brasil, o que gera um consenso sobre a necessidade de sua ampliação. Assim, no debate sobre as políticas educacionais brasileiras recentes, há uma ênfase nesse tempo ampliado como tentativa de enfrentamento da desigualdade educacional, especialmente na educação básica (CAVALIERE; MAURÍCIO, 2012).

A EETI pode ser uma experiência extremamente relevante em relação a todas as funções que mencionamos acima. Entretanto, tanto como escola de tempo integral ou como espaço coordenador e aglutinador de alunos em tempo integral, ela demanda a existência de condições necessárias para que sejam desenvolvidas práticas pedagógicas significativas.

Se a proposta de escola em tempo integral pode fortalecer a instituição escolar e trazer para dentro dela desafios relacionados à sua dinâmica cotidiana e ao clima escolar, a proposta de aluno em tempo integral, pela articulação com o entorno escolar, pode aumentar a oferta da jornada ampliada e enriquecer as atividades desenvolvidas. “As opções vão estar condicionadas, em boa medida, pela disponibilidade econômica local e pelos equipamentos urbanos que dela decorrem. Investigar [...] seus possíveis impactos é fundamental para viabilizar a ampliação da jornada escolar no Brasil” (CAVALIERE; MAURÍCIO, 2012, p. 268).

Em municípios muito grandes e com distâncias entre os bairros e os centros mais urbanizados, as comunidades situadas em regiões empobrecidas, sem recursos e equipamentos urbanos,

públicos ou privados, podem encontrar uma grande dificuldade na busca por novos espaços e parceiros socioeducacionais.

Assim, a perspectiva do *aluno em tempo integral* supõe propostas curriculares flexíveis e coerentes com os objetivos da EETI, infra-estrutura física, didática, de pessoal, de organização das rotinas e tempos escolares, das demandas relativas à alimentação, higiene, saúde, à cultura, à arte, ao lazer, à organização coletiva, à tomada de decisões, fatores que adquirem uma dimensão educativa.

A perspectiva de *escola em tempo integral*, o aspecto de estar centrada no espaço físico da escola pode limitar-se, em grande parte, a reproduzir a mesma escola ritualística, reprodutora, precária nos seus aspectos físicos e pedagógicos. Da mesma forma, o fato de as atividades serem realizadas no ambiente extra-escolar, pode significar apenas um ritual de andanças e caminhadas sem objetivos claros e sem articulação com os conteúdos das disciplinas regulares.

O desafio é assegurar, de forma orgânica, a manutenção de uma referência clara, tanto para o aluno, como para a proposta pedagógica, sistematizando os processos de planejamento e avaliação de forma que a relativa autonomia organizativa das atividades do contraturno fiquem claramente articuladas a uma perspectiva de construção do conhecimento, de vinculação orgânica e estreita com a instituição escolar e com as atividades das disciplinas do horário regular.

Um aspecto fundamental é que os programas de EETI tenham como eixo organizativo-pedagógico o fortalecimento da instituição escolar e a reafirmação explícita do seu caráter público. “Nesse sentido, ou seja, entendendo-se mais tempo como oportunidade de *uma outra qualidade de experiência escolar*, é que a escola de tempo integral pode trazer alguma novidade ao sistema educacional brasileiro” (CAVALIERE, 2007, p. 1023).

Pesquisa sobre o Programa Educação em Tempo Integral de Vitória (ES) constata que a rede complexa, plural e multidimensional do Programa evidenciou fragilidades, tensões, potencialidades que emergiram das relações estabelecidas pelos/as seus praticantes nas possibilidades de *fazer/pensar currículos/praticados nos/dos* e com os cotidianos escolares das unidades de ensino pesquisadas. No período de 2005 a 2012, consubstanciado na *articulação das secretarias de políticas sociais* e referenciado na perspectiva da “*Cidade*

*Educadora*”, evidenciou-se a participação das crianças e dos/as adolescentes, numa pluralidade de atividades desenvolvidas em diferentes *tempos/espacos* do Território, envolvendo conhecimentos oriundos de diferentes áreas do saber, consequentemente, distintos profissionais que se vinculam às respectivas áreas (FIGUEIREDO, 2013).

Figueiredo (2013) constata desafios e tensões oriundos dos movimentos experienciados pelos/as *praticantes/pensantes* do Programa. Evidencia que os movimentos que teceram os *currículos praticados* pelos/as *praticantes/ pensantes* do Programa, a partir das experiências viabilizadas, imbricam práticas políticas cotidianas que se relacionam e se articulam com diferentes esferas da vida social. Esses movimentos apontam que as instituições escolares “sozinhas” não têm possibilidades de atingirem sua função, uma vez que a complexidade das relações sociais na contemporaneidade impõe a necessidade de buscar formas diferenciadas de conhecer, relacionar, criar, enfim, de produzir a existência e interrogam as *práticas políticas* curriculares hegemônicas, conteudistas, verticalizadas e hierarquizadas de conhecimentos.

Muitos analistas questionam de forma veemente a suposta prioridade da dimensão preventiva à pobreza/vulnerabilidade sobre a melhoria da aprendizagem e/ou em detrimento dessa, na execução da EETI em geral. Denunciam o caráter precário das atividades realizadas no contraturno do horário integral, pois os monitores e oficineiros, em geral, não têm formação pedagógica, o vínculo com os programas é de caráter voluntário e a bolsa recebida é extremamente pequena. Isso acarreta uma desqualificação no conteúdo e na metodologia das atividades do horário integral, podendo reluzi-las à mera ocupação do horário, sem resultados efetivos no processo e aquisição do conhecimento, além de representar o risco de naturalização da atividade docente precária.

Outras pesquisas apontam as potencialidades das atividades do contraturno, tanto no aspecto da aquisição do conhecimento quanto na perspectiva da formação humana, na melhoria da autoestima, do interesse e dos resultados escolares dos alunos do contraturno. Assim, entendemos que são perfeitamente compatíveis a dimensão pedagógica e a de acolhimento/ assistência e que o fato de as crianças terem o acesso pela via da assistência não inviabiliza a aquisição do conhecimento. Entretanto, exatamente para que a articulação dessas duas dimensões seja realizada de forma efetiva e digna, o grande desafio é a qualificação dos profissionais, a superação do trabalho voluntário como forma predominante de ação docente e a gestão do cotidiano e dos espaços escolares, para permitir a conjugação dessas dimensões.

### 1.3.3 A EETI como política de ação afirmativa/discriminação positiva e/ou democrática/universal

Na análise da EETI como política de ação afirmativa, partimos da análise de que o Estado moderno, centrado no pensamento iluminista, construiu o caráter universalista da concepção de igualdade civil. Entretanto, historicamente, foram excluídos dessa igualdade os não-proprietários, os trabalhadores braçais, os escravos, os negros, os índios, os povos colonizados. John Rawls, importante pensador liberal igualitarista da justiça, ressaltou as limitações da tradição liberal ancorada na ideia de igualdade de oportunidades e da meritocracia e ressignificou-a historicamente, concebendo o princípio da diferença como algo intrínseco à estrutura da sociedade (MOEHLECKE, 2004; GOLDMEIR, 2013).

A abordagem liberal igualitária desenvolvida por John Rawls no seu livro clássico, *Uma teoria da justiça*, embora tenha com eixo central a promoção da maior gama possível de liberdades às pessoas, considera que tais liberdades somente poderão ser garantidas se recursos mínimos forem dados a todos. Assim, as pessoas devem ter acesso a recursos mínimos, de forma a ampliarem suas oportunidades (GOLDMEIR, 2013).

Dubet (2004), numa interlocução analítica com Rawls, tem centrado seus estudos na análise da relação entre as desigualdades sociais e as desigualdades escolares. Para Dubet (2004), a concepção meritocrática – que supõe igualdade de acesso – não elimina as desigualdades entre pessoas, pois os mais favorecidos têm vantagens decisivas, ligadas às condições sociais dos pais, aos *habitus* de classe, aos contextos diferentes das escolhas. O modelo de igualdade de oportunidades meritocrático teria que ser uma oferta escolar perfeitamente igual e objetiva, ignorando as desigualdades sociais dos alunos, mas as pesquisas mostram que a escola trata menos bem os alunos menos favorecidos.

Dubet (2004) aponta uma perversidade intrínseca ao modelo meritocrático, pois os alunos fracassados são vistos como responsáveis pelo próprio fracasso, já que a escola lhes teria dado, *a priori*, todas as chances para ter sucesso como os outros. Isso pode gerar baixa auto-estima, recusa da escola, perda da motivação e atitudes de violência. Para os professores, a escola meritocrática legitima as desigualdades sociais. O modelo meritocrático gera ainda, problemas pedagógicos, pois pressupõe que todos os alunos estejam envolvidos na mesma competição e sejam submetidos às mesmas provas, o que cria enormes desigualdades entre os alunos bons e os menos bons.

Em uma sociedade democrática, o mérito pessoal é o único modo de construir desigualdades justas. Portanto, “é preciso principalmente assegurar a igualdade da oferta educacional para suprimir alguns "privilégios" e cumplicidades evidentes entre a escola e determinados grupos sociais, construindo a igualdade de acesso” (DUBET, 2004, p.544). Assim, é preciso que a escola leve em conta as desigualdades reais e procure compensá-las. Esse é o princípio da *discriminação positiva*, em que se busca garantir um mínimo de recursos e proteção aos mais fracos e desfavorecidos, visando limitar os efeitos dos sistemas meritocráticos. Nesse sentido, “sistema justo, ou menos injusto, não é o que reduz as desigualdades entre os melhores e os mais fracos, mas o que garante aquisições e competências vistas como elementares para os alunos menos bons e menos favorecidos” (DUBET, 2004, p. 547).

Uma escola meritocrática de massas cria necessariamente "vencidos", alunos fracassados, alunos menos bons e menos dignos. Assim sendo, a busca de uma escola justa deve suscitar uma nova pergunta: como ela trataria os alunos mais fracos? Uma escola justa trata bem os vencidos, não os humilha, não os fere, preservando sua dignidade e igualdade de princípio com os outros.

Para Dubet (2004), é fundamental a afirmação do papel educativo da escola. Uma escola de massas, com tempo longo de escolarização, não pode mais conceber que a instrução seja suficiente para educar os alunos. “É preciso então perguntar-se em que a escola pode ser um espaço de educação e de cultura na instrução e mais além, nas atividades culturais e esportivas, na organização da própria vida escolar, no atendimento aos alunos fora da classe” (p. 552). Mas essas atividades não devem ser reduzidas à animação sociocultural, pronta para ser confiada a professores mal pagos e militantes.

É preciso aprender a defender outros princípios de justiça e a combiná-los com um modelo meritocrático, introduzindo uma dose de *discriminação positiva* a fim de assegurar maior igualdade de oportunidades e garantindo, de maneira oposta, que as desigualdades escolares não produzam, por sua vez, demasiadas desigualdades sociais. “Enfim, um sistema competitivo justo, como o da escola meritocrática da igualdade de oportunidades, deve tratar bem os vencidos na competição, mesmo quando se admite que essa competição é justa” (DUBET, 2004, p. 553).

A nosso ver, essa análise de Dubet (2004), é elucidativa e pode ser objetivada concretamente nas tentativas de responder à complexa demanda de organização dos programas de EETI e na

sua análise como política afirmativa e/ou de discriminação positiva, no contexto atual no Brasil, numa escola de massas, com um grande número de alunos fracassados, alunos menos bons e menos dignos.

Tanto na *escola de tempo integral* como em programas e projetos de *alunos em tempo integral*, uma das mais complexas tensões acerca da EETI envolvem duas concepções que parecem se excluir mutuamente: EETI como política focalizada, como ação afirmativa e de discriminação positiva *versus* EETI como política democrática/emancipatória/universal. Nosso entendimento caminha na perspectiva de compreender que, num processo de implementação e consolidação de um programa/projeto ainda não configurado como política pública formal, as duas concepções às vezes se confundem, se atravessam e podem se complementar.

Parafraseando Dubet (2004), poderíamos indagar: as políticas compensatórias, a EETI, deve compensar as desigualdades sociais, dando mais aos que têm menos?; – deve fazer com que as desigualdades escolares não tenham muitas consequências sobre as desigualdades sociais?; – deve possibilitar que cada um desenvolva seus talentos específicos, independentemente de seu desempenho escolar? – já que a escola regular trata menos bem os alunos menos favorecidos, a EETI deve priorizar esses alunos menos favorecidos, mais pobres e mais vulneráveis?

Pelo princípio da discriminação positiva, a EETI deve visar a aquisição de competências, recursos e proteção elementares para esses alunos. Deve ser um espaço de educação e de cultura, de desenvolvimento de atividades culturais e esportivas, mas essas atividades não devem ser reduzidas a meras oficinas socioculturais de ocupação do tempo, realizadas por profissionais mal remunerados e com vínculo precário, como tem sido o caso dos monitores das atividades de EETI. Assim, a discriminação positiva é imprescindível para assegurar maior igualdade de oportunidades e isso não pode ser meramente caracterizado como política compensatória sem efetividade real.

O termo *discriminação positiva* ou *ação afirmativa*, abrangendo grupos como minorias étnicas, raciais, e mulheres, emerge nas sociedades democráticas liberais estruturadas no mérito individual e no princípio da igualdade de oportunidades na competição entre indivíduos livres, sustentando-se na ideia de restituir uma igualdade que foi rompida ou que

nunca existiu (GUIMARÃES, 1997). Apresenta uma diversidade de sentidos, em face das experiências históricas concretas dos países em que tais ações foram desenvolvidas.

Originou-se nos Estados Unidos, nos anos 60, no bojo das reivindicações do movimento negro pelos direitos civis, exigindo que o Estado assumisse uma postura ativa para a melhoria das condições da população negra. Experiências semelhantes ocorreram em países da Europa Ocidental, na Índia, Canadá, África do Sul, Argentina, Cuba, dentre outros. As principais áreas contempladas são o mercado de trabalho, o sistema educacional e a representação política (MOEHLECKE, 2002).

As políticas de ação afirmativa se ancoram numa relação complexa de igualdade, que introduz a utilização de particularidades grupais e ao dar uma ênfase positiva à construção de identidades raciais. Para Joaquim Barbosa Gomes, as ações afirmativas [...] “são concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a *educação* e o emprego” ( GOMES, 2001, p. 40).

A discriminação ocorre quando indivíduos são tratados como iguais em situações diferentes, e como diferentes em situações iguais. Assim, para enfrentar a problemática da discriminação, no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, destacam-se duas estratégias: a) repressiva punitiva, que tem por objetivo punir, proibir e eliminar a discriminação; b) promocional, que tem por objetivo promover, fomentar e avançar a igualdade ( PIOVESAN, 2005).

Aponta-se, assim, como fundamental conjugar a vertente repressiva punitiva com a vertente promocional, combinando a proibição da discriminação com políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto processo, que estimulem a inserção e inclusão de grupos socialmente vulneráveis nos espaços sociais. A complexa realidade brasileira, marcada pela desigualdade estrutural, configura “um alarmante quadro de exclusão social e discriminação como termos interligados a compor um ciclo vicioso em que a exclusão implica discriminação e a discriminação implica exclusão. Nesse cenário, as ações afirmativas surgem como medida urgente e necessária” (PIOVESAN, 2005, p. 52). Por meio delas, se transite da igualdade formal para a igualdade material e substantiva.

Uma abordagem crítica às ações afirmativas, sob a perspectiva de classe, (PAULO NETTO, 1992; OLIVEIRA, 2003; BEHRING; BOSCHETTI, 2006; J. LEITE, 2011) entende que essas ações acabam por escamotear a ausência de direitos e a existência real de desigualdades em nossa sociedade, transferindo uma análise que estava no campo da modernidade para o espaço hoje ocupado pelo pós-moderno.

Assim, desloca a presença histórica dos grupos oprimidos, marginalizados e excluídos da sociedade brasileira – uma situação antes compreendida como inscrita na própria luta de classes – para colocá-la no que vem a ser chamado de “nova questão social” (CASTEL, 1993; ROSANVALLON, 1995), característica de uma suposta sociedade sem classes. Essas políticas surgiram dos chamados “novíssimos movimentos sociais”, da década de 1990, estabelecendo uma interlocução entre a categoria de classes sociais com as de raça, etnia, gênero, religiosidade, sexualidade, colocando-se, portanto, no centro da pós-modernidade (LEITE, 2011).

Nessa abordagem crítica, as ações afirmativas que buscam minimizar os efeitos da discriminação por meio de medidas de exceção, além de *não* serem políticas sociais, *não* representam sequer a possibilidade de uma transição para políticas universalistas. “Essas políticas atenderiam tão somente às diretrizes impostas pelo modelo neoliberal, induzindo saídas individuais e negando a dimensão coletiva da sociabilidade” (J. LEITE, 2011, P. 24). Assim, só haveria perspectivas de avanço possível no horizonte da universalização.

A concepção democrática/emancipatória/universal concebe que a EETI possa cumprir um papel de aquisição do conhecimento, da cidadania e de preparo para a democracia. O tempo integral seria um meio de proporcionar uma educação mais efetiva do ponto de vista cultural, com o aprofundamento dos conhecimentos, do espírito crítico e das vivências democráticas.

Darcy Ribeiro, um dos mais importantes propositores e articuladores dos CIEPs do Rio de Janeiro, era enfático ao considerar a escola de tempo integral como destinada às crianças/adolescentes pobres, de classes populares. Para ele, os estudantes das classes privilegiadas teriam em casa acompanhamento sistemático e auxílio, não sendo prejudicados pela escassez do tempo escolar. O turno regular penalizaria, de fato, a criança pobre, porque esta só conta com a escola para o seu processo de aquisição do conhecimento formal. Nesse sentido, propunha com ênfase uma escola de horário integral, para reforçar as situações de



aprendizagem e evitar que a criança brasileira de baixa renda sofresse com a falta de assistência familiar ou pudesse ter sua infância prejudicada pelo trabalho infantil.

Nos CIEPS do Rio de Janeiro, essa concepção de escola de tempo integral como *escola para pobre e depósito de crianças*, associada à noção de descaso, assistencialismo e qualidade ruim, se manifestava de forma mais explícita *na representação dos professores*, que não conseguiam incorporar à sua prática pedagógica e postura política procedimentos mais coerentes com uma visão transformadora, em decorrência do preconceito de classe e de desconhecimento das causas sociais do fracasso escolar (GUIMARÃES, 1992; MAURÍCIO, 2004). Já para os pais, alunos e funcionários dos CIEPs, o estigma de *escola para pobre* não foi considerado fator de rejeição, nem se constatou associação entre concepção de educação integral e a noção da pobreza como problema social a ser eliminado por essa escola. (MAURÍCIO, 2004)

A nosso ver, os programas e projetos de EETI têm contribuído para reduzir a desigualdade de acesso à educação e para a *permanência* dos alunos no ensino fundamental. Assim, o grande desafio é ampliar o número de estudantes efetivamente participantes dos programas e a jornada para o limite possível de um dia-aula e, sobretudo, assegurar, consolidar e ampliar a *qualidade do projeto pedagógico da ETI*.

Entendemos que, a partir de um olhar panorâmico sobre as diversas iniciativas que vêm sendo desenvolvidas dentro do amplo espectro da EETI, muito se avançou, sobretudo nos últimos cinco anos. Essa constatação procura se debruçar sobre o processo histórico que já se expressa na dinâmica concreta dos programas, constatando as suas insuficiências e as diversidades na sua organização, mas percebendo que esses programas de EETI possibilitaram o acesso de um grande número de crianças/adolescentes a experiências significativas.

O fato de um programa ou uma política ter caráter focalizado é, geralmente, associado a uma qualidade de política compensatória e/ou assistencialista. Entretanto, a polarização na escolha entre dois estilos de política, a focalizada e a universal, nas políticas sociais brasileiras, pode ter suas raízes em concepções divergentes do caráter “social” de uma política pública assim como em diferentes visões de “justiça social”. A decisão sobre o estilo de política social, se focalizada ou universal, deve se referenciar numa decisão prévia sobre princípios de justiça social que se quer implementar, para que não se associe automaticamente e equivocadamente

a universalização com a garantia de direitos sociais e a focalização com noções residualistas de justiça (KERSTENETZKY, 2006).

Muitos estudos acerca da realidade das comunidades empobrecidas mostram que as demandas da população pauperizada são complexas e heterogêneas, exigindo um conjunto diversificado de ações e programas. Assim, ao mesmo tempo em que se deve lutar por políticas universalizantes e se planejar as *condições de sua implantação a médio e longo prazo*, são necessárias, ainda, políticas focalizadas, compensatórias ou de discriminação positiva.

Políticas compensatórias são imprescindíveis para amenizar as múltiplas expressões da questão social e fortalecer os sujeitos envolvidos, mas precisam ser conectadas com procedimentos capazes de oportunizar a autossustentação das famílias e comunidades atendidas, atribuindo sustentabilidade às ações. *Assistir e emancipar deixam de constituir-se em processos concorrentes ou contraditórios e passam a ser indissociáveis; trata-se de assistir emancipando e emancipar assistindo* (CATTANI; FERRARINI, 2010, p. 170 grifos nossos).

O direito à igualdade suscita o debate sobre o direito à equidade, em respeito à diferença. Assim, políticas de educação igualitária devem assegurar um processo de escolarização em que os estudantes possuem os mesmos direitos, sem nenhuma discriminação de sexo, raça, etnia, religião e capacidade, garantindo a todos o acesso, permanência e sucesso nas etapas da educação básica (CURY, 2005). Pelas contradições intrínsecas à sociedade e à escola brasileiras, as políticas de caráter universalistas não têm conseguido efetivar o tratamento igualitário a todos. Assim, além de manter e zelar de forma intransigente pela *base universalista comum*, “é possível e desejável *focalizar crianças de grupos vulneráveis* como segmentos étnicos e regiões empobrecidas das grandes cidades ou mesmo de muitos interiores do país por meio de políticas compensatórias” (CURY, 2005, p. 30).

As condições objetivas da política e organização da educação básica pública no Brasil não nos permitem vislumbrar, a curto prazo, uma possibilidade de inclusão de todos os(as) alunos(as) da rede pública em programas ou projetos de EETI, seja na condição de alunos de tempo integral ou de escolas de tempo integral – essa última ainda mais complexa e inviável, até a médio prazo.

Nesse sentido, se considerarmos o processo histórico de exclusão da educação escolarizada a que os mais pobres foram submetidos durante séculos em nosso país, entendemos que, no atual contexto histórico, a EETI assume um caráter de ação afirmativa ou de política compensatória, porém, mantendo-se a perspectiva de progressiva ampliação, tanto no número

de alunos incorporados quanto na qualidade da política, de forma a cumprir, no mínimo, o previsto na Meta 6 do PNE: 50% das escolas e 25% dos alunos. Enfatizamos a importância da *pressão e acompanhamento dos movimentos organizados* da educação na luta por uma política mais ampla de igualdade de oportunidades *implementada conjuntamente*, para que os recursos financeiros previstos no PNE sejam de fato aplicados nessa ação.

#### 1.4 O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO – PME

Ao final de 2002, foi eleito o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tendo em mãos um Plano Nacional de Educação já votado para o período 2001-2010 (Lei 10.172/01), que se sustentava em uma proposta de política educacional com pressupostos e concepções metodológicas bastante diferenciadas do que defendia o seu governo. Assim, após a gestão de dois ministros da educação – Cristóvam Buarque e Tarso Genro – em setembro de 2005, assumiu o Ministro Fernando Haddad, um técnico pouco conhecido da grande mídia e da população brasileira, que tinha o desafio de construir uma marca mais consistente na área da educação, pois haveria novo processo eleitoral em 2006.

Nesse contexto, foi lançado, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com a perspectiva de construir um alinhamento entre os princípios constitucionais e a Política Nacional de Educação para garantir uma educação de qualidade, inclusiva, que possibilite a construção da autonomia das crianças e adolescentes e o respeito à diversidade (BRASIL, 2007, p. 121).

Nas várias formas de sistematização do PDE, o governo criou um plano estratégico – *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* –, com o objetivo de conjugar esforços da União, Estados, Distrito Federal, municípios, famílias e comunidade, em prol da melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007a). No art. 2º desse Decreto, são apresentadas as 28 diretrizes voltadas para a melhoria da qualidade da educação básica, entre as quais se destacam duas direcionadas para a ampliação do tempo na escola:

Art 2º. [...] IV - Combater a repetência, dadas às especificidades de cada rede, *pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno*, estudos de recuperação e progressão parcial; VII - *Ampliar as possibilidades de permanência do educando sob a responsabilidade da escola para além da jornada regular* (BRASIL, 2007a).

Ancorado nos princípios da educação sistêmica, da ordenação territorial e do desenvolvimento, o PDE apresenta como seus propósitos a qualidade, a equidade e a potencialidade. “A melhoria da qualidade da educação e a redução de desigualdades relativas às oportunidades educacionais – em outras palavras, o direito de aprender – são suas razões constitutivas.” (BRASIL, 2007, p. 41).

Pelo PDE, o objetivo da educação pública é promover autonomia, para instituições de ensino e para indivíduos, compreendendo o conceito de autonomia do indivíduo a partir da natureza dialética da relação entre socialização e individuação. Educar para a autonomia “é garantir a emergência de subjetividades críticas sobre o pano de fundo de uma tradição cultural gerada pela linguagem e pelo trabalho, o que só é possível pelo desenvolvimento de competências para se apropriar de conteúdos e da capacidade de tomar postura crítica frente a eles” (BRASIL, 2007, p. 41).

Considerado como estratégia de equalização nacional (KRAWCZYK, 2008), o PDE trata, “com efeito, de ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infraestrutura” (SAVIANI, 2007, p. 1233). Para Malini (2009), houve uma interação entre os atores empresariais paulistas – representados no Movimento Todos Pela Educação (TPE) –, no interior do subsistema educacional, para desenhar a política sob o prisma da moderna gestão, calcada em metas e em estratégias de condução de uma nova educação pública.

O Movimento Todos Pela Educação (TPE) – fundado em 2006 e transformado em Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) em 2014 – é um movimento que expressa como missão contribuir para que até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, o País assegure a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade. Postula que, pela dimensão do desafio e da desigualdade histórica da educação brasileira, a participação dos diversos segmentos da sociedade, em torno de metas comuns e alinhadas com as diretrizes das políticas públicas educacionais, é fundamental para promover o salto de qualidade de que a Educação Básica brasileira necessita.

Tem como mantenedores, dentre outros, a Fundação Bradesco, a Fundação Itaú Social, o grupo Gerdau, o Instituto Camargo Corrêa, a Fundação Vivo, o Instituto Unibanco, o

Santander, a Fundação Vale e como parceiros o canal Futura, O Instituto Ayrton Senna, a Fundação Victor Civita, o Instituto Natura, dentre outros<sup>8</sup>.

Em dezembro de 2010, o TPE anunciou cinco Bandeiras para os próximos anos. São elas: *Formação e carreira do professor* – formação adequada e sólida, carreira atraente, salário equiparado às demais profissões e plano de carreira estimulante; *Definição dos direitos de aprendizagem* – definir os direitos de aprendizagem e as expectativas dos alunos brasileiros por série ou por ciclo; *Ampliação da exposição dos alunos ao ensino* – cumprimento efetivo das quatro horas diárias obrigatórias, aumento da exposição ao ensino, melhora das condições de aprendizagem, Educação integral nas áreas mais vulneráveis do país (campo e periferias das metrópoles urbanas), para equalizar as oportunidades educacionais; *Uso relevante das avaliações externas na gestão educacional* – avaliações como orientação das rotas da garantia do direito à Educação de qualidade para todos, redirecionando caminhos e combatendo as desigualdades reveladas; *Aperfeiçoamento da gestão e da governança da Educação* – efetivação de um regime de colaboração entre os entes federados, com responsabilidades definidas dos municípios, dos estados e da União, efetivação do Plano Nacional de Educação.

O TPE criou um site denominado *Educação & Participação* em que acompanha 3 programas com prioridade, dentre eles, a *Educação Integral*. Recém-formulado e convertido em plataforma, “esse espaço foi criado para ser um ambiente digital de mobilização, formação e produção de conhecimento sobre educação integral, visando a se tornar uma referência para educadores, professores, gestores e demais profissionais da área”<sup>9</sup>.

Malini (2009) analisa que o TPE, tendo intermediária a UNDIME, compôs o elo que ligaria a coalizão composta pelo empresariado ao MEC. Assim, o processo de formulação do PDE, apresentado à época como um grande avanço, surpreendeu toda a comunidade acadêmica e trabalhadores da educação, pois não houve processo anterior de diálogo entre segmentos interessados no assunto em questão. No contexto das denúncias envolvendo a cúpula do PT no chamado *mensalão* e em vista da proximidade do processo eleitoral de 2006, o pragmatismo marcava as ações do governo. Nesse cenário, houve a aglutinação de um conjunto de ações já existentes no próprio MEC e algumas inovações – como o IDEB, a

---

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/>

<sup>9</sup> Educação & Participação disponível em: [www.educacaoeparticipacao.org.br/](http://www.educacaoeparticipacao.org.br/)

Provinha Brasil e o PAR (Plano de Ações Articuladas) – em torno de uma marca, que abrigaria sob si uma série de outros programas.

Bernardi; Rossi; Uczak (2014) evidenciam as possibilidades de parcerias público-privadas que se abrem a partir da elaboração do PAR aos estados e municípios que assinaram o Compromisso Todos pela Educação, enfatizando os caminhos pelos quais o setor privado adentra e influencia o setor público nas políticas educacionais e o governo federal incorpora a agenda empresarial. Constatam que os mesmos empresários que fundaram o TPE são interlocutores junto ao Estado na definição de políticas e na venda de produtos pedagógicos a partir do *Guia de Tecnologias Educacionais*, uma ferramenta disponibilizada aos municípios que elaboram o PAR, com informações suplementares relativas a materiais pedagógicos elaborados por instituições ou empresas públicas e/ou privadas e que são pré-qualificadas pelo MEC.

Essa ação do grupo empresarial ligado ao TPE, tanto na condição de interlocutor/propositor de programas educacionais quanto na de cliente do Estado, pode ser caracterizada como um movimento de classe, em que a lógica do mercado e da gestão empresarial se configuram como a solução para todos os problemas educacionais e como única alternativa de sucesso. “Os mesmos que dão o tom para a criação de algumas das políticas educacionais brasileiras, são os que irão ofertar as ‘soluções’ para os ‘problemas’ educacionais” (BERNARDI; ROSSI; UCZAK, 2014, P. 15). Os empresários do TPE se articulam em rede e atuam tanto na definição da agenda das políticas como no apoio que oferecem a outras empresas que comercializam produtos tecnológicos elaborados na perspectiva da qualidade educacional medida e ranqueada.

A nosso ver, o esforço de aglutinação das várias ações já existentes no MEC, por si, foi um importante avanço, pois buscou configurar uma perspectiva de unidade a toda a política educacional brasileira, da Educação Infantil ao Ensino Superior. O PDE traz destaques importantes, sempre *articulando-os* à política da educação como um todo. Enfatiza os IFETs – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, como a expressão de um arrojado projeto político-pedagógico, “verticalidade da oferta de educação profissional e tecnológica, articulação com o ensino regular, aumento da escolaridade do trabalhador, interação com o mundo do trabalho e as ciências e apoio à escola pública” (BRASIL, 2007, p. 33), apontando a estreita conexão entre níveis e modalidades educacionais.

Evidencia como seu maior desafio a integração do Programa Brasil Alfabetizado, remodelado no PDE, sobretudo no contexto das grandes concentrações de populações analfabetas, especialmente no Nordeste, onde se localizava, à época, cerca de 30% da população analfabeta com mais de 15 anos e 80,7 % dos mil municípios com os menores IDEB do Brasil.

Assim, no nosso entendimento, o IDEB, a Provinha Brasil e o PAR não representaram apenas “algumas inovações”, pois na segunda metade da década de 2000 e na de 2010, esses mecanismos continuaram a ser aperfeiçoados, ampliados e articulados numa visão sistêmica, tornando-se elementos fundamentais para um diagnóstico mais concreto e efetivo de grandes problemas da política educacional e para direcionar os investimentos e as ações concretas dessa política.

Em que pese a pouca participação da comunidade acadêmica e de profissionais da educação, bem pontuada por Malini (2009), o PDE veio lançar luz aos debates em torno da educação pública naquele contexto histórico. O PAR, por exemplo, cumpriu o papel de levar soluções para localidades que se encontravam à margem do desenvolvimento do Brasil, pois, a partir de um diagnóstico minucioso da realidade educacional local, municípios e estados desenvolvem um conjunto coerente de ações, para o recebimento de transferências voluntárias e assistência técnica do MEC. “O PAR é multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado” (BRASIL, 2007, p. 25).

O próprio Malini (2009) pondera que não se pode caracterizar o PDE como um plano do tipo “tampão”, em vista tão somente da reeleição do Presidente Lula, pois a educação nacional necessitava de algo que desse conta de responder aos inúmeros problemas que enfrentava naquele início de século. As bases sobre as quais se edificaram as estruturas do PDE buscaram dar respostas rápidas, eficientes e localizadas às demandas que se produziram também externamente à educação, destacando-se, entretanto, a necessidade central de fazer-se algo pela educação.

Quanto à influência dos empresários representados no TPE, especialmente na Bandeira 3 – *Ampliação da exposição dos alunos ao ensino*, na qual se inclui a Educação integral – entendemos que essa influência permanece em toda a última década, mas não corroboramos

com a análise de que o TPE “determine” a política educacional do Brasil e/ou o Programa Mais Educação. Sem dúvida, há uma forte influência empresarial e uma ênfase na educação integral, inclusive na perspectiva da empregabilidade.

Como também constata Bernardi, Rossi, Uczak (2014), se, por um lado, o PDE/PAR ampliam a presença do Estado no atendimento à Educação Básica, por outro lado, reforçam a lógica do mercado como proponente de soluções mais adequadas para melhoria da qualidade da educação.

No bojo do PDE, ainda em abril de 2007, por meio da Portaria Interministerial nº 17 (PI 17/07), o governo federal instituiu o *Programa “Mais Educação”* como um dos componentes do Programa de Ações Articuladas (PAR). Com apoio de quatro ministérios (Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Esporte e da Cultura) e fomentado pelos programas Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, o Programa Mais Educação tem o objetivo de formular uma política nacional de educação básica em tempo integral (BRASIL, 2010).

O PDDE, instituído em 1995, consiste na assistência financeira às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. O PNAE, implantado em 1955, garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica matriculados em escolas públicas e filantrópicas.

O objetivo do PME está expresso no Art. 1º da Portaria Interministerial 17/07:

Art. 1º Instituir o Programa Mais Educação, com o *objetivo* de contribuir para a *formação integral* de crianças, adolescentes e jovens, por meio da *articulação* de ações, de projetos e de programas do Governo Federal e suas contribuições às propostas, visões e práticas curriculares das redes públicas de ensino e das escolas, alterando o ambiente escolar e ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos (BRASIL, 2007).

O programa é implementado por meio da realização, em escolas e outros espaços sócio-culturais, de ações sócio-educativas no contraturno escolar, incluindo os campos da educação, artes, cultura, esporte, lazer, para a melhoria do desempenho educacional, do cultivo de relações entre professores, alunos e suas comunidades, para a garantia da proteção social da assistência social e à formação para a cidadania.



Neste objetivo, evidencia-se a amplitude conceitual na visão de EETI como *formação integral*, por meio da *articulação de ações, projetos e programas do Governo Federal*. Entre as justificativas fundantes do PME, destaca-se a situação de *vulnerabilidade e risco* a que estão submetidas parcelas consideráveis de crianças, adolescentes e jovens e suas famílias, relacionadas à pobreza, discriminação étnico-racial, baixa escolaridade, fragilização de vínculos, trabalho infantil, exploração sexual e outras formas de violação de direitos (BRASIL, 2007b). Percebe-se, assim, na concepção do PME, a sua relação estreita com o combate à pobreza e prevenção à vulnerabilidade social.

Os profissionais que participam do PME podem ser de diversas áreas e são responsáveis pela monitoria das atividades. O monitor deve ser um profissional da área em que vai atuar, um estudante universitário, ou alguém que possua um saber sobre determinada atividade como música ou dança. Este monitor deve estar articulado com o professor de ensino regular da criança a quem ele vai aplicar a atividade (BRASIL, 2009). Os limites e as controvérsias acerca do papel do monitor serão analisadas mas adiante.

Uma das figuras centrais para o desenvolvimento do Programa na escola é o professor comunitário, de vínculo efetivo, que coordenará a execução das atividades da educação integral, articulando-as com o diretor, o currículo escolar e dialogando com as famílias dos alunos para que estes possam ter adesão voluntária (BRASIL, 2009).

Ainda em 2007, com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)<sup>10</sup>, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, foi estabelecido, de modo original, o financiamento diferenciado para matrículas em “tempo integral”, contabilizadas a partir dos dados do Censo Escolar realizado pelo INEP, entendendo por tempo integral as matrículas em turno escolar de duração igual ou superior a sete horas diárias. Essa legislação do FUNDEB estimulou gestões estaduais e municipais a implantarem iniciativas de EETI, acarretando um maior debate sobre a temática e contribuindo para o processo de sua progressiva configuração como política de Estado.

---

<sup>10</sup> O Fundeb atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Substituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006, o Fundeb está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=12407](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12407). Acesso em 25 de Janeiro de 2013.

O planejamento do PME apoiou-se fortemente no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB como um dos critérios para a escolha das escolas participantes. O IDEB é o resultado da combinação de dois outros indicadores: a) pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de determinada etapa do ensino fundamental (4ª e 8ª séries) e 3º ano do ensino médio; e b) taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino. O PME foi implantado, como opção estratégica, em 54 municípios que apresentavam escolas públicas com IDEB inferior a 2,9. Essa escolha implicou na destinação de recursos federais aos estados, municípios e Distrito Federal, conforme Resolução MEC/FNDE relativa à transferência de recursos no âmbito do Programa.

Em janeiro de 2010, foi publicado pelo governo o Decreto nº 7.083, estabelecendo como finalidade do Programa “Mais Educação” contribuir para a melhoria da aprendizagem e definindo a ETI como a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total em que o aluno permanece na escola ou em atividades escolares em outros espaços educacionais (BRASIL, 2010). Tal decreto dispõe que as atividades poderão ser desenvolvidas dentro do espaço escolar, de acordo com a disponibilidade da escola, ou fora dele, sob orientação pedagógica da escola, mediante o uso dos equipamentos públicos e do estabelecimento de parcerias com órgãos ou instituições locais (BRASIL, 2010).

Destaca-se, ainda, no Decreto 7.083/2010, a definição de que o Programa “Mais Educação” terá suas finalidades e objetivos desenvolvidos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, mediante prestação de assistência técnica e financeira aos Programas de ampliação da jornada escolar diária nas escolas públicas de educação básica. Esse aspecto do regime de colaboração entre os entes federados, assim como as parcerias intersetoriais e com instituições locais, como já mencionamos anteriormente, são tensões presentes na execução das políticas públicas em geral e, especialmente, nas políticas educacionais (BRASIL, 2010).

Sobre essa questão, Araújo (2010) argumenta que a nova configuração do federalismo brasileiro definida pela Constituição Federal de 1988 trouxe duas complicações para a engenharia institucional e política do país: a primeira em relação ao tamanho e à heterogeneidade da federação brasileira, e a segunda em relação à falta de clareza e regulamentação acerca do que significaria o regime de colaboração.

Segundo Araújo (2010), na área de educação, as políticas de criação de fundos por meio de emendas constitucionais foram tentativas de resolver o problema da assimetria dentro dos municípios de um mesmo estado e regulamentar, ainda que precariamente, o regime de colaboração. Também se constatações de coordenação da União, com a indução de políticas para a área de educação, traduzidas, equivocadamente, como colaboração, como é o caso dos testes em larga escala, das definições curriculares, do PDE e do PAR. “Nesse cenário, observamos que, após 21 anos da promulgação da Constituição Federal, tivemos “minipactos” no sentido de amenizar a assimetria e o caráter predatório e competitivo da Federação erigida”( ARAÚJO, 2010, p. 753-754).

O PME conta, em sua estrutura, com Comitês Metropolitanos ou Regionais, constituídos por representantes das secretarias, gestores escolares e outros parceiros, entre os quais as universidades, e Comitês Locais, formados por sujeitos do Programa na escola e representantes da comunidade escolar e do entorno.

No âmbito da Política Nacional de Adequação Idade/Ano Escolar para Jovens de 15 a 17 Anos no Ensino Fundamental, foi criada uma ação no PME, que visa a oferecer a esses jovens oportunidades de regularizar suas defasagens em relação à idade/ano de escolaridade. Outra ação é o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF), de cunho intersetorial, com caráter prioritário para o MEC, e que visa promover intercâmbio cultural para intensificar as ações recíprocas entre o Brasil e países fronteiriços, voltadas à expansão da oferta e melhoria da qualidade do ensino bilíngue.

O processo de adesão ao PME, a partir de 2014, passou a ser operacionalizado por meio do PDDE Interativo, uma plataforma online estruturada para a gestão dos programas de repasse financeiro e que engloba também os programas PDE Escola, Atleta na Escola, Ensino Médio Inovador (PROEMI), Escolas do Campo, Escolas Sustentáveis e Água na Escola.

O governo federal repassa recursos para bolsas de monitores, aquisição dos kits de materiais, contratação de pequenos serviços e obtenção de materiais de consumo e permanentes. As escolas beneficiárias também podem receber conjuntos de instrumentos para banda fanfarra, hip hop e rádio escolar, dentre outros<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Disponível em: <http://educacaointegral.mec.gov.br/mais-educacao>

Até o final de 2014, já haviam aderido ao “Mais Educação”, 60.368 escolas em nível municipal e estadual, totalizando cerca de 7 milhões de alunos. Isso significa um aumento de 1.863% no total de alunos atendidos pelo Programa, entre 2008 e 2014. Esses dados podem ser observados na tabela 2 (BRASIL, 2012).

**Tabela 1 – Dados do Programa “Mais Educação”**

<b>Ano</b>	<b>Unidades escolares</b>	<b>Alunos em tempo integral</b>
2008	1.379	375.581
2009	5.006	1.181.807
2010	10.027	2.864.928
2011	14.995	3.067.644
2012	32.074	4.745.889
2013	49.426	6.000.000
2014	60.368	7.000.000

**Fonte: sítio da UNDIME**

Cumpre-nos registrar que, de acordo com o MEC, o Censo Escolar da Educação Básica de 2014, as matrículas em educação (em tempo) integral no *ensino fundamental* aumentaram 41,2%, passando de *3,1 milhões para 4,4 milhões*. Desde 2010, o contingente de crianças e adolescentes atendidos em tempo integral mais que triplicou”<sup>12</sup>.

A meta do “Plano Brasil Sem Miséria” no Programa “Mais Educação” é concentrar a expansão do Programa em escolas em que a maioria dos estudantes são membros de famílias beneficiárias do PBF. Das 33.469 escolas que aderiram ao “Mais Educação” em 2012, 17.861 (53%) contavam com maioria de estudantes do PBF (BRASIL, 2012).

No âmbito do Ministério de Esportes, destaca-se o Programa de construção de quadras esportivas ou infraestrutura esportiva nos espaços escolares, estabelecidos pela Portaria Interministerial nº 19 de 2007. No entendimento de que o caminho para a democratização do esporte é a escola, em 2009, o Ministério dos Esportes e o MEC integraram suas políticas de

<sup>12</sup> Disponível em: <http://educacaointegral.mec.gov.br/mais-educacao>

modo a estabelecer as condições mínimas necessárias para viabilizar a oferta do esporte na escola, integrada ao seu projeto pedagógico, na perspectiva da EETI.

Após a promulgação da Portaria 17/07, com a implementação progressiva do PME, diversos estudos sobre o PME foram realizados. PINHEIRO (2009) realizou pesquisa sobre a Portaria Interministerial 17/2007, constatando a emergência de oito categorias de análise na concepção de educação integral do PME: (1) tempo escolar; (2) ações socioeducativas; (3) espaço educativo; (4) ações integradas; (5) intersetorialidade; (6) assistência social; (7) diversidade; (8) formação integral. Pinheiro (2009) concluiu que o PME constitui-se em um esforço positivo do governo federal em trazer à tona a questão da educação integral para o cenário da educação pública no Brasil, face à escassez de projetos de educação integral que envolvam significativa quantidade de alunos na esfera nacional. Por outro lado, sendo um programa recente, ainda deve ser aprofundado, questionado e apreendido para que a proposta do PME esteja de acordo com os anseios da sociedade, do meio acadêmico, escolar e político.

Silva (2013) realizou importante estudo sobre a implantação do PME em Maricá (RJ). Com referencial crítico em Gramsci, enfatiza a sua formulação/implementação nas escolas públicas brasileiras, a partir de duas bases: atendimento aos interesses do *Movimento Todos pela Educação*; e focalização nos alunos pobres das escolas públicas com baixo IDEB.

Mencionando os documentos-base de concepção do programa Mais Educação, sobretudo o “Texto referência para o debate nacional” (BRASIL, 2009), que apontaram três experiências municipais – Nova Iguaçu (RJ), Belo Horizonte (MG) e Apucarana (PR) – como referências de sucesso na gestão desses programas, Silva (2013) evidencia que essas três iniciativas possuíam aproximações com a concepção adotada pelas ONGs Cidade Escola Aprendiz, Instituto Paulo Freire e Cenpec – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, que têm se destacado nas discussões sobre a educação integral e que são parceiras declaradas de dois desses três municípios tidos como exemplares pelo PME. O ponto em comum entre essas três experiências e o PME é a perspectiva da *Cidade Educadora*.

Para Silva (2013), a proposta das cidades educadoras possui uma relação explícita com o setor privado, empanando a fronteira entre o público e o privado e é nessa esteira que o modelo implementado pelo PME ingressou na cena educacional brasileira. No próximo item,

abordaremos de forma mais detalhada a concepção de Cidade Educadora e nossa visão sobre esse tema.

Silva (2013) destaca que o PME tem três publicações principais que o subsidiam, lançadas durante o ano de 2009, pelo MEC, com vistas à implementação desse programa nas escolas públicas brasileira, que tratam do modelo de educação integral sugerido pelo MEC, tendo cada um deles especificidades autorais.

O primeiro caderno intitula-se “Gestão intersetorial no território” (BRASIL, 2009a) e trata dos marcos legais, do tema da educação integral e da gestão intersetorial, da estrutura de funcionamento, dos programas e projetos interministeriais que compõem o PME, além de sugestões de gestões intersetoriais. Esse caderno foi elaborado pelo Cenpec, organização vinculada à iniciativa privada, o que leva Silva (2013) a presumir uma influência significativa dessa organização na concepção teórica do PME.

O segundo caderno “Educação integral” (BRASIL, 2009b), trata do debate conceitual sobre o modelo de educação integral difundido pelo MEC, cuja formulação se deu pela reunião de setores da sociedade civil, gestores municipais, estaduais e federais, representantes da UNDIME, do Conselho Nacional dos Secretários de Educação – Consed, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, da Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação – Anfope, de Universidades e de Organizações não Governamentais. Nesse caderno se expressaram as duas vertentes fundamentais de EETI: “alunos em tempo integral” e “escolas em tempo integral” (CAVALIERE, 2009).

O terceiro caderno, denominado de “Rede de saberes Mais Educação: pressupostos para projetos pedagógicos de educação integral” (BRASIL, 2009c), sugere caminhos para elaboração de propostas de educação integral baseadas em saberes escolares e comunitários. Foi elaborado com base nas experiências da ONG “Casa das Artes” em favelas da cidade do Rio de Janeiro, organização vencedora da premiação bienal Itaú-Unicef (2009) – também organizado pelo Cenpec.

Esses documentos enfocam a educação integral como uma alternativa de qualidade para os problemas decorrentes da universalização do ensino fundamental, dialogando com várias experiências progressistas do passado vinculadas a importantes intelectuais da educação, mas também atualiza o que se denomina atualmente de educação integral. Assim, os documentos

indicam que a escolha dos municípios, das escolas e dos alunos que serão contemplados com o PME é realizada a partir do critério da vulnerabilidade social.

Silva (2013) considera que o projeto de escola implícito nos documentos do PME traduzem uma concepção pela qual, ao mesmo tempo em que se atribui uma importância messiânica à escola pública como solução para todos os problemas sociais, não se oferece as condições necessárias para que ela funcione de forma digna e adequada, sem as precariedades constatadas nas escolas públicas. Assim, há uma centralidade excessiva na proposta pedagógica, mas esquecendo a forma como ela é pensada e organizada na sua gestão e desenvolvimento. Para Silva (2013), o conceito de educação integral expresso pelo PME evidencia questões não estruturais, retirando da escola pública o seu papel produtor de desigualdades sociais e depositando nela apenas um papel de inclusão, desconsiderando que ela não está livre das contradições dos dias atuais sendo, inclusive, incorporada ao cotidiano de produção da desigualdade hoje existente na escola pública.

A nosso ver, a visão messiânica da escola e a centralidade excessiva na proposta pedagógica, em detrimento das condições de funcionamento e gestão, precisam ser diligentemente contextualizadas na realidade em que está inserida a escola, tanto no plano local e comunitário, como no plano global de sociedade brasileira, capitalista, desigual. Entretanto, o problema do distanciamento histórico da escola pública brasileira das camadas populares, sobretudo das muito empobrecidas, traz também, sem dúvida, um imenso desafio metodológico para o cotidiano da prática pedagógica, sobretudo numa conjuntura em que essas crianças/adolescentes estão tendo acesso, pela primeira vez, à escola.

É exatamente nessa perspectiva que se situa o nosso trabalho, buscando aprofundar a complexa identidade do PME, entre o direito inalienável de todas as crianças/adolescentes à aquisição do conhecimento na escola básica e, ao mesmo tempo, no combate à pobreza e à vulnerabilidade social. Mais à frente, no item sobre a função social da escola no Brasil atual, abordaremos com mais profundidade essa questão.

Silva (2013) evidencia nos documentos do PME a questão da intersetorialidade como um paradigma estruturante, inserido na gênese do Programa. Destaca a análise de Carvalho autora vinculada ao Cenpec (2006), para quem a intersetorialidade é uma forma mais eficiente para o funcionamento das políticas públicas a favor da educação integral e uma nova forma de “governança”, que, na sua visão, potencializa a democratização do acesso aos direitos sociais

e passa da igualdade de oportunidades de serviços homogeneizados para a oferta de múltiplas e distintas oportunidades como forma de “(...) assegurar equidade, produzindo o que todos os cidadãos têm direito: igualdade de resultados” (BRASIL, 2009a)

Aí se insere a discussão que buscamos realizar sobre os vários sentidos e dimensões que a EETI e o PME, especialmente, pode assumir na sociedade brasileira como política universal e/ ou focalizada/ de afirmação positiva.

Para Silva (2013), o (velho) debate sobre a aproximação da escola com as comunidades que as cercam, como uma alternativa aos problemas estruturais da escola, é retomado com ênfase nos documentos do PME, sendo, inclusive, tratado como alternativa viável para os problemas encontrados atualmente na escola pública. Para Silva (2013) esse é o entendimento das ONGs que possuem relação direta com a iniciativa privada e que atuam no campo da EETI, já que esse foi o eixo norteador das premiações realizadas pela parceria entre o banco Itaú e a Unicef (Prêmio Itaú-Unicef).

A nosso ver, as parcerias com ONGs e instituições/equipamentos, comunitários, projetos educativos, culturais ou sociais do próprio poder público podem ser potencializadas e dar uma significativa contribuição para as escolas e para o PME, sendo possíveis de ser viabilizadas em parte expressiva dos bairros e regiões metropolitanas das cidades brasileiras. A análise que procura focar exclusivamente nas ONGs que possuem relação direta com a iniciativa privada parece-nos reducionista, pois existem milhares de ONGs no Brasil vinculadas a movimentos sociais, a sindicatos, a igrejas, a movimentos de mulheres, a grupos de intelectuais, a artistas, a jogadores de futebol, muitas dessas com projetos pedagógicos bem fundamentados, coerentes e comprometidos com a educação de segmentos empobrecidos.

Entendemos que há uma tensão para além ou aquém da transferência do poder público para a esfera privada de funções que são da escola. No contexto atual, a escola (e a educação pública) precisa de todas as forças ativas da comunidade – entendida no seu sentido amplo – para juntas, se debruçarem sobre os graves problemas do seu cotidiano, tanto os estruturais como os pedagógicos, *inclusive na pressão sobre o Estado*. Em relação à votação do PNE 2014-2024, por exemplo, e aos avanços ali conquistados, a sociedade civil, representada pelas entidades representativas do magistério, da academia, dos gestores educacionais, pela Campanha pelo Direito à Educação, foi a grande força de mobilização, tendo agora



responsabilidade sobre o Plano e devendo exercitar a vigilância pelos mecanismos de controle social que passam a existir.

Outro exemplo: em Vitória, cujo IDH é o segundo melhor do Brasil, existem dezenas de espaços e equipamentos públicos, de excelente qualidade e com boa acolhida às escolas para projetos conjuntos. Inclusive, como já mencionaremos neste trabalho, o Programa de Educação em Tempo Integral de Vitória organiza a maior parte da suas atividades em parcerias com esses lugares/espços do território. Entretanto, de acordo com pesquisa da ONG Conselho Cidadão para a Segurança Pública e Justiça Penal, do México, publicado em janeiro de 2015, utilizando taxas de homicídio do ano de 2013, Vitória é a 14ª. cidade mais violenta do mundo e isso tem repercussões diretas na vida cotidiana das escolas e dos alunos. Como aprofundar e enfrentar a gravidade e a complexidade de tal situação, sem envolver toda a comunidade e a sociedade mais ampla?

A convicção do PME de que uma articulação mais profunda entre as escolas e as comunidades pode vir a contribuir para qualificar o seu atendimento junto ao seu público específico, encontra amparo numa formulação teórica que se pretende mais democrática, no sentido de aquisição ativa e consensual de direitos sociais. Há que se considerar, entretanto, como bem pondera Cavaliere (2011), que as comunidades que mais necessitam da integração da escola com o seu entorno são as comunidades situadas em regiões empobrecidas, com poucos recursos e equipamentos urbanos, públicos ou privados, o que faz com que a busca por novos espaços e parceiros socioeducacionais, represente uma dificuldade às vezes incontornável.

A pesquisa realizada por Silva (2013) na região de Maricá (RJ) constatou esse dilema. Concluiu que todas as cinco escolas pesquisadas apresentaram muitas dificuldades no trato com as suas respectivas comunidades, participação reduzida das famílias nas decisões relativas à vida escolar dos alunos, dificuldade das escolas em encontrarem voluntários para atuarem nas oficinas, e na realização de parcerias com a comunidade. Em todas as escolas havia problemas de espaço/desconforto gerados pelas oficinas do PME em seus cotidianos; faltavam professores de disciplinas como matemática e português em algumas escolas, algo que inviabilizava a ideia de reforço escolar presente no PME. No caso de Maricá (RJ), Silva (2013) concluiu que o PME não trouxe uma contribuição na direção do acesso e permanência na escola.

Também em análise crítica acerca da concepção do PME, Silva e Silva (2014) consideram que o Programa expressa uma "visão contemporânea" de Educação Integral. Entretanto, as concepções político-pedagógicas e de gestão que o orientam manifestam uma regressão no plano teórico e social, em função da subordinação dos Governos Lula/Dilma aos organismos multilaterais, apesar da relativa originalidade na forma como tal subordinação está sendo produzida. A equação "proteger e educar" renova e aprofunda a ideia de "educação compensatória", geram intensificação do trabalho docente e diminuem a função social da escola de socialização do conhecimento historicamente acumulado. Grande parte das responsabilidades, repassadas aos estados e municípios com orçamentos modestos, configuram a política do "disciplinamento da pobreza", na esteira das recomendações do Banco Mundial, desde a década de 1990.

Para Silva e Silva (2014), o PME adota, em um face, a perspectiva de *Educação Integral/Intercultural*, com políticas afirmativas que não instrumentalizam as novas gerações para o exercício de crítica ao sistema capitalista; em outra face expressa a *Pedagogia das Competências*, que forma as novas gerações para o mercado de trabalho e para a *empregabilidade*. Embora considerem os relativos avanços no campo da política social recente, para Silva e Silva (2014), a articulação dessa "dupla face" evidencia uma presença decisiva do Movimento TPE na direção intelectual e moral do Governo Lula/Dilma, que assumiram prioritariamente o lado dos empresários na política econômica e aderiram, na Educação Integral, à teoria pós-moderna/pós-estruturalista nos seus processos de reconfiguração da educação ao modo de acumulação flexível do capitalismo.

Conforme já explicitamos anteriormente, consideramos reducionista a afirmação de que nossa educação seja “determinada” pela agenda internacional do Banco Mundial. Pela natureza da economia brasileira, ainda que as agências internacionais sejam um agente importante, as políticas implementadas no Brasil nos últimos anos não são nem a “receita das organizações internacionais” e nem a expressão pura das concepções neoliberais (OLIVEIRA, 2007).

Em relação à análise de que os governos Lula/Dilma teriam aderido, no PME, à teoria pós-moderna, entendemos que essas teorias não representam um bloco compacto do qual se possa deduzir, de forma peremptória, a adesão ao modo de acumulação flexível. Algumas das suas formulações trazem análises instigantes e complexas, que procuram articular as categorias de gênero, raça, subjetividade, ecologia, dentre outras, à de classe social, sem, entretanto,

desconsiderar a centralidade dessa última. Um exemplo é a formulação do PDE de que educar para a autonomia “é desenvolver competências para se *apropriar de conteúdos* e da capacidade de tomar *postura crítica frente a eles*” (BRASIL, 2007, p. 41).

Vários aspectos e questões aqui levantadas serão retomadas mais à frente, na análise dos governos Lula/ Dilma e da legislação relativa ao PME e ao PBF.

#### 1.4.1 O PME e a Cidade Educadora

A *Cidade Educadora* é um conceito que emergiu nos anos 1970, pela Unesco e a partir do livro de Ivan Illich, “Sociedade sem escolas” (1971). Ganhou visibilidade concreta em 1990, em Barcelona, com o surgimento de um movimento internacional, seguido, em 1994 (Bolonha), da constituição da Associação Internacional das Cidades Educadoras-AICE, evidenciando a importância do trabalho em rede, a questão do trabalho integrado das diversas áreas da administração pública, o diálogo dentro e fora da cidade, a participação cidadã dos diversos atores – o poder público, empresas, sociedade civil e ONGs, entre outros<sup>13</sup>.

A Cidade Educadora se situa no contexto do debate acerca da relação Educação-Território, relacionando-se e se confundindo com várias designações similares tais como Cidade Educativa, Município que Educa, Pedagogia Urbana, Cidade Pedagógica. Nos autores que se dedicam ao tema, há em comum a constatação da complexidade do processo educativo nos contextos do final do século XX e a busca de propostas integradoras, de educação integral e/ou educação permanente, afirmando sempre o caráter aberto e dinâmico do território.

A Carta Educadora Inicial foi escrita em 1990, por ocasião do 1º Congresso Internacional das Cidades Educadoras, em Barcelona. Posteriormente foi revista em 1994, em Bolonha, e finalmente em 2004, em Génova. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e vários documentos internacionais, pactos e convenções mundiais sustentam e eixam a Carta.

Na atual Carta das Cidades Educadoras (2004) são enunciados 20 princípios, divididos em três grandes tópicos: (1) O Direito a uma Cidade Educadora; (2) O Compromisso da Cidade; (3) Ao Serviço Integral das Pessoas. Dentre os conceitos na Carta das Cidades Educadoras

---

<sup>13</sup> Acesso em: [http://www.bcn.cat/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec\\_iaec.html](http://www.bcn.cat/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec_iaec.html)

de 2004, se destacam os seguintes: Educação e formação para todos; Diversidade Cultural; Cidadania democrática/ Participação cidadã; Justiça social; Desigualdade social, exclusão social e marginalidade; Associativismo; Desenvolvimento sustentável; Mobilidade; Transversalidade, rede, parceria; Políticas educativas, sociais e culturais (veja nota anterior).

A Cidade Educadora se relaciona com seu entorno, com outros núcleos urbanos do mesmo país ou cidades parecidas de outros países. Considera que a educação em geral não deve ser apenas responsabilidade das instituições tradicionais (estado, família, escola), mas também “deve ser assumida pelo município, por associações, instituições culturais, empresas com vontade educadora e por todas as instâncias da sociedade” (CABEZUDO, 2004, p. 14).

Enquanto espaço social em que se expressa a materialidade da vida humana, a cidade apresenta inúmeros mecanismos para invisibilizar indivíduos em função da sua classe social, da sua idade, da sua etnia, produzindo sujeitos anonimatizados. Essa constatação desafia a buscar outras referências de participação da/na cidade, com práticas de poder compartilhado, afirmando as políticas territoriais democráticas na perspectiva da cidade como um espaço público permanente de educação e de afirmação da cidadania, movendo-se na construção incessante da justiça social (ARAÚJO, 2011).

A Cidade Educadora pode ser uma alternativa ao caráter centralista dos sistemas educativos atuais, na perspectiva da inserção política de crianças, adolescentes e jovens em práticas de participação e de pertencimento cidadão, através da sua dimensão político-pedagógica.

Os princípios da Cidade Educadora se tornaram amplamente conhecidos no Brasil e se configuraram indispensáveis à ordenação urbana, pois contêm valores políticos e sociais fundamentais que se concretizam em diversas normas da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto das Cidades, Lei 10.257/2001, que regulamentou a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (AIETA, 2012).

Entretanto, como são apenas quinze os municípios brasileiros que assinaram compromisso com a Cidade Educadora, levanta-se um questionamento acerca da efetividade do Estatuto da Cidade, que em muito coincide com os princípios da Carta, mas que tem apresentado um quadro de insucessos, pois a efetivação do direito à cidade sustentável necessita do diálogo

entre os seus habitantes e gestores públicos, a fim de que ambos se sintam comprometidos com a defesa desse direito. Isso revela a insuficiência do modelo tradicional da formatação de direitos que, de um lado, possibilita a concentração de riquezas e oportunidades espaciais, enquanto de outro a imposição política, social e econômica do viver em um espaço marginalizado, periférico, altamente violador dos direitos humanos, impedindo, assim, o direito de todos os habitantes da cidade à participação na sua gestão (AIETA, 2012).

Nesse sentido, a *operacionalização* dos princípios da Carta e suas respectivas *ações na prática concreta do poder local* é uma das *tensões* centrais nesse debate. Villar (2001), uma das pesquisadoras de referência na temática da Cidade Educadora, propõe o modelo de serviços territorializados integrados, no qual se busca alcançar o nível mais elevado de coordenação política e administrativa, possibilitando uma resposta integral às necessidades da comunidade e desenvolvendo estratégias que levem ao aproveitamento dos recursos existentes na cidade e à implicação de todas as entidades do território (VILLAR, 2001).

Essa proposta, embora apresente potencialidades, traz vários desafios e impasses. Supõe um corpo de atores e serviços homogêneo e demanda uma clara liderança e consenso por parte da instituição municipal. Além disso, representa a perda de competências das áreas centrais da administração e acarreta problemas práticos na articulação da atividade profissional dos técnicos, já que estes vêm de áreas de formação distintas (LOPES, 2009).

A chamada *pedagogia urbana*, baseada nos estudos do cotidiano, destaca o papel da cidade e sua influência nos processos de constituição dos sujeitos (CERTEAU, 1994). Busca revelar as interações sociais diretas que se manifestam no espaço urbano com objetivos educadores, tornando-o também *lugar da resistência e ponto de articulação entre o global e o local*. Nesse sentido, percebe a tarefa educativa ampliada para vários espaços e dimensões, por exemplo, a educação popular e as práticas de participação cidadã (GOMES, 2013).

Na perspectiva da *Cidade que Educa*, a cidade, por si, é um espaço cultural de aprendizagem permanente e espontâneo. Mas ela pode ser uma cidade que educa quando, além de suas funções tradicionais (econômica, social, política e de prestação de serviços), ela exerce uma nova função, cujo objetivo é a formação para a e pela cidadania. Neste início do milênio fortalece-se o sistema não-formal de educação, com novas experiências surgindo em diferentes partes do Brasil, que criam novas formas de gestão, novos espaços de negociação e estimulam a reapropriação das cidades por seus cidadãos. O papel da escola (cidadã), nesse

contexto, é contribuir para criar uma nova cultura em relação ao caráter público do espaço da cidade (GADOTTI, 2006). O debate da Cidade Educadora se relaciona organicamente com a perspectiva de EETI centrada *no aluno* e não apenas na escola e reflete todas as complexidades dessa tensão.

#### 1.4.2 O PME como política indutora

O processo de implementação do PME, nos seus sete anos de existência, tem se caracterizado, concretamente, como um programa indutor da política de EETI e tem expressado o protagonismo do Estado nesse campo, ao menos na esfera do Poder Executivo Federal. Essa consideração supõe o entendimento de que o Governo Federal é expressão materializada do Estado Brasileiro, que, entretanto, existe antes da implementação do PME e cuja compreensão requer um olhar sobre o passado e recuos geracionais (LECLERC; MOLL, 2012).

Nesse recuo, destaca-se a incapacidade da República brasileira para estender a educação a todos, pois quando o Estado brasileiro foi sendo pressionado a assumir e ampliar a escolarização pública, a estratégia foi de reduzir as séries, para atingir maior número de alunos. Além da redução do curso primário, surgiu, a escola em vários turnos, com redução do dia escolar e, também a redução do período de formação dos professores. Assim, foi oferecida a um maior número de alunos uma educação primária reduzida ao mínimo (TEIXEIRA, 1999).

O PME expressa em suas diretrizes, seus fundamentos, sua organização, seu arcabouço pedagógico, legal e normativo, uma estratégia indutora de EETI, desenvolvido pelo Ministério da Educação em parceria com Estados e Municípios, que materializa a inclusão da Educação Integral e em tempo integral na agenda de políticas educacionais do governo brasileiro.

Essa indução se evidencia, também, na proposta de paulatina reorganização da escola na perspectiva da EETI, concretizada por meio dos macrocampos apresentados pela Resolução n.º 19, de maio de 2008 e consagrados no Decreto 7083, de 2010, para a oferta de atividades que expandam o horizonte formativo dos estudantes. Os macrocampos mencionados são os seguintes: 1. Acompanhamento pedagógico. 2. Meio ambiente. 3. Esporte e lazer. 4. Direitos

Humanos. 5. Cultura e Arte. 6. Cultura digital.. 7. Prevenção e promoção à saúde.. 8. Comunicação e uso de mídias.. 9. Iniciação à investigação das ciências da natureza. 10. Educação econômica.

As políticas de EETI foram invocadas e retomadas, na década de 2000, pelo reconhecimento de seu papel como política positiva para enfrentamento das desigualdades sociais e educacionais. Nesse sentido, “o desenho de uma estratégia indutora, de caráter nacional e comprometida com sua exequibilidade conceitual e sustentabilidade em seu financiamento [...] como papel inequívoco do governo federal, auxilia a criação de novas agendas, compromissos, reflexões, práticas e debates”. (LECLERC; MOLL, 2012, p. 97-98)

A perspectiva de indução também impõe a tarefa de sua institucionalização como política pública educacional, ancorada em diversas legislações que, conforme analisaremos mais à frente, produziram uma rede formal de sustentação da estratégia proposta, tanto no âmbito do órgão central, em nível ministerial, quanto nos modos de (re)organizar a escola, embora esses modos pareçam estar a reboque da legislação. Essa redefinição institucional trouxe a agenda da EETI para o bojo das políticas de educação básica do MEC, buscando superar, também, no nível da gestão, as dicotomias turno/contraturno, currículo/ações complementares (LECLERC; MOLL, 2012).

A principal ação indutora do Estado no PME é o financiamento, que, por si só, não garante o sucesso do Programa, pois é preciso assegurar, na perspectiva da gestão democrática, situações que promovam a transitoriedade com segurança. As secretarias de educação e as unidades educativas, além de criar e exercitar mecanismos de participação colegiada, precisam utilizar essas ações para a construção de um projeto de EETI que contribua na consolidação da Educação Integral como política pública (MACHADO; THIESEN, 2014).

Na análise do PME como política indutora, destaca-se também a Lei 13.005/2015 incluindo a ampliação da EETI na sua Meta 6, que, em suas estratégias, ratifica a intersetorialidade e a relação entre escola e comunidade, “tendo por base a compreensão de que o projeto educativo das novas gerações deve radicar-se em um sólido compromisso entre distintos atores que compõem o território em que a instituição escolar está situada (MOLL, 2012, p. 138).

Leclerc e Mool (2012) destacam sete marcos de ações indutoras do PME:

- 1) *As condições para a transferência voluntária de recursos pela União:* por meio da Portaria Interministerial 17/2007, acompanhada das Resoluções CD/FNDE nº 19 (repasso do PPDE), nº 04, nº 03, nº 20 de 06/05/2011, cujas publicações anuais desencadeiam o repasse de recursos diretamente às escolas; pela articulação do PME com o PNAE, por meio das Resoluções nº 38, de 2008; nº 38 de 2009, que ampliam o recurso diário *per capita* de alimentação para estudantes em tempo integral; pelos preparativos anuais para adesão das escolas, feita por meio de cadastramento no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC);
- 2) *A construção de estratégias comunicativas presenciais e virtuais com as secretarias de educação e suas redes de ensino:* por meio da realização de inúmeros seminários, reuniões, encontros e fóruns para o debate da EETI, abordando temáticas das concepções e fundamentos e também da operacionalização e materialização do PME; pelo debate sobre o fortalecimento institucional das ações indutoras da política de Educação Integral; pela organização, com frequência regular, de web vídeo conferências, realizadas no MEC, para o debate dos princípios pedagógicos e curriculares que sustentam a implementação da estratégia e das questões operacionais;
- 3) *Capilarização do debate na sociedade brasileira:* presente desde a constituição, em 2007, do Grupo de Trabalho constituído para produzir o Texto Referência Nacional para o debate da Educação Integral, com a participação de gestores e educadores municipais, estaduais, e federais, representantes da Undime, do Consed, da CNTE, da ANFOPE, de organizações não governamentais comprometidas com a educação, de universidades;
- 4) *Pedagogia, arquitetura e urbanismo:* pelo debate sobre como a escola tem se organizado em relação à estrutura física e na articulação com outros espaços para ampliação de tempos, territórios e oportunidades educativas na perspectiva da EETI, um impasse reconhecido em seu processo de implementação. Esse aspecto gera uma tensão na dimensão da revisão e reorganização dos usos dos espaços dentro e fora da escola e representa um desafio a ser enfrentado no âmbito do PNE na sua Meta 6, estratégias 6.2 e 6.3;
- 5) *Territorialidade da oferta de Educação Integral em articulação com o Programa Bolsa Família (PBF):* o MEC, em parceria com MDS, estipulou como critério central de expansão do PME a seleção de escolas em que a maioria dos alunos sejam beneficiários do PBF, na perspectiva de enfrentamento das profundas desigualdades educacionais ainda presentes no país e da discriminação positiva, na medida em que



essas escolas recebem aportes orçamentários diferenciados, bem como são prioritárias na relação com as universidades interlocutoras em ações de formação para a docência e a gestão;

- 6) *Tecimento de redes humanas e redes institucionais*: pelo esforço para dar visibilidade à emergência de processos que vitalizam a educação pública sob outras condições históricas, com as temáticas de financiamento, gestão, piso salarial profissional nacional, carreira, formação continuada, evidenciando, ao lado da docência, o papel educativo dos demais profissionais que atuam na escola e que são destacados pelo fato de a EETI buscar requalificar do ambiente escolar. A tensão desse debate é anterior às iniciativas para ampliar o tempo diário letivo. Destaca-se nesse aspecto a organização de Comitês Metropolitanos ou Regionais ou Estaduais ou Interestaduais de Educação Integral, articulando vários atores em um esforço conjunto para compreensão, debate e enfrentamento dos desafios da agenda da Educação Integral;
- 7) *Relação orgânica das políticas curriculares e proposição das diretrizes curriculares nacionais de Educação Integral*: pela experiência constituída em termos de ampliação de jornada escolar, nestes anos de trabalho no PME, tanto do ponto de vista da construção compartilhada de uma política pública, quanto em relação aos inéditos viáveis produzidos em termos de currículo escolar que explicita e articula atividades educativas diferenciadas, para a superação da fragmentação e do estreitamento curricular e da lógica educativa demarcada por espaços/tempos delimitados rigidamente.

Concordamos com Leclerc e Moll (2012) na análise de que a estratégia indutora nacional representada pelo PME tem evidenciado, em suas experiências pedagógicas concretas, questionamentos, reflexões e novas práticas acerca da necessária reorganização curricular em tempos ampliados, fazendo crescer nas escolas o diálogo com as culturas populares, juvenis e infantis. Assim, a entrada das atividades dos macrocampos representa uma expressão das inúmeras possibilidades de vivências ampliadoras das dimensões da formação humana, exigindo outras lógicas de agrupamento, outros usos do tempo e outros espaços. A EETI pode, de fato, apontar as condições diferenciadas para que acessem, permaneçam e aprendam no interior das escolas, aquelas crianças e jovens empobrecidos e excluídos historicamente da escola.

Entendemos, como Machado e Thiesen (2014), que o PME se constitui em um forte projeto indutor pelo Estado para discutir a implementação da EETI como política pública. Entretanto, é necessário centrar o debate nos tempos e espaços escolares, na organização curricular, no processo ensino-aprendizagem e na formação de professores, para que a EETI se configure como prática permanente e provoque o olhar e envolvimento dos profissionais da educação com as crianças/adolescentes participantes e com a comunidade onde estão inseridos.

#### 1.4.3 A Meta 6 no PNE relativa à educação integral: suas intenções e tensões

A Emenda Constitucional nº 59/2009 mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da LDB (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. O Plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Portanto, o PNE deve ser a base para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais, que, ao serem aprovados em lei, devem prever recursos orçamentários para a sua execução.

No discurso oficial, elaborar um plano de educação no Brasil, hoje, implica assumir compromissos com o esforço contínuo de eliminação de desigualdades que são históricas no País. Portanto, as metas são orientadas para enfrentar as barreiras para o acesso e a permanência; as desigualdades educacionais em cada território com foco nas especificidades de sua população; a formação para o trabalho, identificando as potencialidades das dinâmicas locais; e o exercício da cidadania. A elaboração de um plano de educação não pode prescindir de incorporar os princípios do respeito aos direitos humanos, à sustentabilidade socioambiental, à valorização da diversidade e da inclusão e à valorização dos profissionais que atuam na educação de milhões de pessoas todos os dias (MEC, 2014).

A Meta 6 do PNE 2014-2024 assim está formulada: “Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica”.

Pela centralidade da temática da EETI neste estudo, é relevante transcrevermos as nove estratégias dessa Meta, que são as seguintes:

6.1) promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos (as) alunos (as) na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo, com a ampliação progressiva da jornada de professores em uma única escola;

6.2) instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social;

6.3) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral;

6.4) fomentar a articulação da escola com os diferentes espaços educativos, culturais e esportivos e com equipamentos públicos, como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários;

6.5) estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de alunos (as) matriculados nas escolas da rede pública de educação básica por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino;

6.6) orientar a aplicação da gratuidade de que trata o art. 13 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, em atividades de ampliação da jornada escolar de alunos (as) das escolas da rede pública de educação básica, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino;

6.7) atender às escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas na oferta de educação em tempo integral, com base em consulta prévia e informada, considerando-se as peculiaridades locais;

6.8) garantir a educação em tempo integral para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na faixa etária de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, assegurando atendimento educacional especializado complementar e suplementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas;

6.9) adotar medidas para otimizar o tempo de permanência dos alunos na escola, direcionando a expansão da jornada para o efetivo trabalho escolar, combinado com atividades recreativas, esportivas e culturais (BRASIL, 2014).

A formulação dessa Meta 6 e suas nove estratégias expressa as intenções e tensões que permeiam os debates dessa temática. A estratégia 6.1, por exemplo, propõe a promoção de atividades diversas de EETI, “de forma que o tempo de permanência dos (as) alunos (as) na escola, ou *sob sua responsabilidade*, passe a ser *igual ou superior a sete horas diárias*

durante todo o ano letivo”. Aí se expressa a tensão relativa à organização da escola para assegurar o entre-turnos, o horário do almoço e do banho, a acolhida a quem está chegando e a quem está indo para outro espaço, já que a legislação e a estratégia são claras: o tempo de permanência dos (as) alunos (as) na escola, *ou sob sua responsabilidade*, deve ser igual ou superior a sete horas diárias durante *todo o ano letivo* (BRASIL, 2014).

As estratégias 6.2 e 6.3 propõem, respectivamente, “instituir, em regime de colaboração, programa de *construção de escolas com padrão arquitetônico* e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral...” e manter, em regime de colaboração, programa nacional de *ampliação e reestruturação das escolas públicas*, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços diversos, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, assim como a formação de recursos humanos para a educação em tempo integral. As duas estratégias se complementam, pois enfocam a construção de novas escolas e, também, a reestruturação e ampliação das escolas públicas.

Parece-nos que, a partir da pressão da sociedade organizada, conseguiu-se um avanço importante na formulação dessas estratégias, que apontam para o *papel do Estado*, pelo regime de colaboração, de assumir a infra-estrutura da EETI. Assim, entendemos que essa estratégia permite a cobrança, pelos segmentos organizados e pela população em geral, de novas escolas, com novo padrão e a reforma de outras tantas. Contudo, aí se materializam as tensões decorrentes da viabilidade financeiro-administrativa do PME e da centralização *versus* descentralização, relativa ao regime de colaboração, que, embora mencionado sempre de forma recorrente, ainda não está normatizado no Brasil.

A estratégia 6.4 propõe “fomentar a *articulação da escola com os diferentes espaços* educativos, culturais e esportivos, e equipamentos públicos como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários” (BRASIL, 2010). Aí se manifesta o desafio da intersetorialidade na articulação das diferentes políticas e espaços públicos/comunitários da cidade, relacionado à tensão relativa à concepção de “Cidade Educadora”, objeto frequente de críticas por ser considerado por alguns um paradigma marcado pela influência de organismos multilaterais, pela tendência à desresponsabilização do poder público, expresso na precariedade do atendimento e na ênfase às parcerias com a sociedade civil, conforme já abordado (BRASIL, 2014).

As estratégias 6.5 e 6.6 propõem a articulação da rede pública de ensino com as entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical e também com as entidades beneficentes de assistência social, para a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar.

O assim denominado sistema “S” é um emaranhado de entidades que se destinam a fins sociais. Os serviços sociais autônomos (SESI, SESC, SENAI, dentre outros) são entes paraestatais, organizados para fins de amparo, de educação ou de assistência social, comunitária ou restrita a determinadas categorias profissionais. Essa meta prevê que essas entidades possam ofertar atividades de EETI, em articulação com a rede pública de ensino.

A Lei nº 12.101/ 2009 dispõe sobre a certificação das *entidades beneficentes de assistência social* e estabelece no seu Art. 1º que “a certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como *entidades beneficentes de assistência social* com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou *educação*”.

A aplicação da gratuidade mencionada pela estratégia 6.6. de que trata o Art. 13, § 2º prevê que “Será facultado à entidade substituir até 25% da quantidade das bolsas de estudo, por benefícios concedidos a beneficiários cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de um salário mínimo e meio, tais como transporte, uniforme, material didático, moradia, alimentação e outros benefícios, ações e serviços definidos em ato do Ministro de Estado da Educação” e, no § 3º: “Admite-se o cumprimento do percentual disposto no §2º com projetos e atividades para a *garantia da educação em tempo integral para alunos matriculados na educação básica em escolas públicas*, desde que em articulação com as respectivas instituições públicas de ensino, na forma definida pelo Ministério da Educação. § 4º II - cada bolsa de *estudo integral* concedida a aluno matriculado na educação básica em tempo integral equivalerá a 1,4 (um inteiro e quatro décimos) do valor da bolsa de estudo integral”.

Esse mecanismo configura-se como uma forma de as entidades de assistência social retribuírem ao público aquilo que lhes é concedido na forma de isenção de contribuições para a seguridade social. Percebemos aí a tensão entre o público e o privado e as complexas relações das entidades de assistência social com a oferta de educação regular e da EETI.

Também as estratégias 6.7 e 6.8, que propõem o atendimento em tempo integral às escolas do campo, de comunidades indígenas e quilombolas e a garantia da EETI para pessoas com deficiência na faixa etária de quatro a dezessete anos, nos remetem aos desafios relacionados à diversidade e à inclusão na EETI, aos recursos financeiros e humanos necessários e às metodologias e práticas educativas para tal fim .

A meta 6.9 propõe “adotar medidas para otimizar o tempo de permanência dos alunos na escola” (Brasil, 2014) e tem um caráter mais pedagógico e de cultura organizacional do trabalho escolar. Aí se manifesta a tensão relativa à integração entre os dois turnos, à busca de superação dos turnos fragmentados e isolados, a importância do papel do professor comunitário articulado com o corpo pedagógico da escola.

Atravessando todas essas tensões, há sempre a contradição fundamental da qualidade *versus* quantidade, que é estruturante no Brasil. De fato, os sistemas de ensino, ao considerarem a possibilidade de ampliação do tempo escolar, precisam levar em consideração as suas peculiaridades locais, as dimensões reais da sua rede física e de pessoal, além das concepções que defendem acerca da educação, pois não basta a extensão quantitativa do tempo sem a consequente discussão acerca da qualidade a ser imputada a esse tempo (COELHO; MENEZES, 2007).

A Meta 6 do PNE, de oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica significa ampliar para cerca de oito milhões o contingente de estudantes atendidos no PME. Se considerarmos que em 2008 havia 375 mil alunos no PME e em 2014 esse número já atingia cerca de 7 milhões, parece-nos que a perspectiva de passar para 8 milhões pode ser exequível. A *questão crucial* e a grande tensão que aí se configura, é a *qualidade, o caráter e a consistência dessa oferta*.

A ampliação coloca o desafio de superar a precariedade na questão da formação e do vínculo dos profissionais que coordenam as oficinas; da construção de novos prédios escolares e da reforma de um grande número de escolas em condições absolutamente inadequadas, inclusive, para o horário regular; a articulação entre os dois turnos e a articulação no mesmo turno, pois, no caso de *escolas em tempo integral*, os relatos já indicam as dificuldades da organização

dos espaços de cada sala ambiente, da circulação dos alunos entre esses espaços, da necessidade de mais profissionais de coordenação de corredor, de pátio, de banheiro, dentre outros.

Se entendemos o PME como uma política afirmativa, isso significa que devemos avançar para uma política permanente, com clareza de concepções pedagógicas, estruturas e organização administrativa. Tudo isso demanda muito investimento financeiro e acúmulo político-pedagógico, para que o PME não se caracterize historicamente apenas como mais um programa de gestão da pobreza. Retornaremos a essa questão no capítulo IV.

### 1.5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ALÍVIO DA POBREZA, FOCALIZAÇÃO, CARÁTER COMPENSATÓRIO VERSUS DISTRIBUIDOR DE RENDA COM CARÁTER EMANCIPATÓRIO

O Programa Bolsa Família- PBF é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que atende famílias pobres (renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154) e extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 77). Ele é composto por vários tipos de benefícios, que compõem a parcela mensal que o beneficiário do programa recebe. Estes benefícios são baseados no perfil da família registrado no Cadastro Único. Entre as informações consideradas, estão: a renda mensal por pessoa, o número de integrantes, o total de crianças e adolescentes de até 17 anos, além da existência de gestantes.

A regulamentação do PBF estabelece os seguintes tipos de benefícios: a) *Benefício Básico*: R\$ 77 – concedido apenas a famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa menor de até R\$ 77); b) *Benefício Variável de 0 a 15 anos*: R\$ 35 – concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade; c) *Benefício Variável à Gestante*: R\$ 35 – concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição: pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês. A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde, pois o Cadastro Único não permite identificar as gestantes; d) *Benefício Variável Nutriz*: R\$ 35 – concedido às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição: pagamento de seis parcelas mensais consecutivas, a

contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico) até o sexto mês de vida. Todos esses benefícios variáveis acima descritos são limitados a 5 (cinco) por família, mas todos os seus integrantes devem ser registrados no Cadastro Único; e) *Benefício Variável Vinculado ao Adolescente*: R\$ 42: Concedido a famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos – limitado a dois benefícios por família; f) *Benefício para Superação da Extrema Pobreza*: calculado caso a caso: Transferido às famílias do PBF que continuem em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 77), mesmo após o recebimento dos outros benefícios. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza<sup>14</sup>.

O PBF possui três eixos principais focados na transferência de renda, que promove o alívio imediato da pobreza; nas condicionalidades, que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação<sup>15</sup>, saúde e assistência social; e nas ações e Programas complementares, que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários possam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2012).

A consolidação do Programa Bolsa Família dependeu, sobretudo, da construção do Cadastro Único para Programas Sociais CadÚnico – que exigiu, ao longo de anos, um árduo trabalho, principalmente das administrações municipais, num período inicial de montagem do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e que se prolongaram nos anos de 2005 e 2006, na melhoria da qualidade do cadastro, pela adesão dos municípios ao CadÚnico e ao Programa Bolsa Família e pela criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) em 2006.

O PBF aponta como sua marca estruturante a implementação interfederativa, que buscou responder à diretriz de descentralização político-administrativa, constitucionalmente prevista para a área de assistência social. Isso permitiu uma parceria do governo federal com governos

---

<sup>14</sup> Acesso em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

<sup>15</sup> Uma das condicionalidades para a família não perder a bolsa é que os filhos entre seis e 17 anos frequentem, no mínimo, 85% das aulas todos os meses. Isso gera altos índices de frequência registrados. O PBF adota um indicador que é o IDF – Índice de Desenvolvimento da Família que mede o grau de desenvolvimento das famílias, possibilitando apurar o grau de vulnerabilidade de cada família do Cadastro único (CADÚNICO), bem como analisar um grupo de famílias ou mesmo o total de famílias do município. Como outros indicadores que abordam a pobreza em diversas perspectivas, o IDF varia entre 0 e 1 e, quanto melhores as condições da família, mais próximo de 1 será o seu indicador. A unidade de análise do IDF é a família e não o indivíduo. No entanto, o indicador de cada família se constrói a partir dos dados pessoais de seus integrantes. Para contemplar as diversas dimensões da pobreza e a forma como elas afetam o desenvolvimento dos indivíduos dentro de um núcleo familiar, o IDF foi elaborado a partir de seis aspectos: vulnerabilidade; acesso ao conhecimento; acesso ao trabalho; disponibilidade de recursos; desenvolvimento infantil e condições habitacionais (BRASIL, 2012).



municipais e estaduais, imprescindível para a efetividade do trabalho com os segmentos mais pobres e vulneráveis, e fortaleceu o SUAS, que exerce papel fundamental no PBF e tem instrumentos fundamentais até então inexistentes, como o CadÚnico e o Sistema de Acompanhamento de Condicionalidades – Sicon. O programa adotou inovações institucionais que ganharam destaque, tais como um mecanismo de focalização simples, transparente e tão eficaz quanto mecanismos mais complexos e sofisticados adotados em outros PTRs que se tornaram referência na América Latina (BARTHOLO; FALCÃO; PAIVA, 2014).

Em janeiro de 2015, o Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou **14.014.252 famílias**, que efetivamente receberam benefícios, com valor médio de R\$ 167,62. Em dezembro de 2014, existiam 29.164.446 *famílias inscritas no* Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, com renda per capita familiar de, no máximo, meio salário mínimo.

A condicionalidade do acompanhamento à frequência escolar, no bimestre finalizado em novembro de 2014, atingiu o percentual de 91,6,3%, para crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos, o que equivale a 15.685.442 alunos acompanhados em relação ao público de 17.110.354 alunos com perfil para acompanhamento. Assim, de um total de **40.366.236** estudantes matriculados e com frequência efetiva na educação básica brasileira, **17.110.354** são beneficiários do PBF na faixa de renda *per capita* mais baixa.

Desde 2009, a transferência é paga por um período mínimo de dois anos, independentemente de variações da renda da família. No entanto, uma família pode deixar de receber a transferência se não observar as condicionalidades, dentre as quais garantir que as crianças e os jovens da família estejam na escola, com frequência de ao menos 85% do ano letivo. Essas características fazem com que o PBF seja geralmente caracterizado como um programa focalista e condicional de transferência de renda.

Muitos estudos e pesquisas realizados até o ano de 2008/2009 constatavam os baixos níveis dos benefícios e a cobertura insuficiente do PBF, além da sua frágil articulação com os serviços sociais promotores de capacitações. Assim, apontavam a potencialidade limitada do PBF na redução da pobreza e da desigualdade, caracterizando-o mais como um programa de alívio à pobreza, em detrimento de um programa ancorado num paradigma desenvolvimentista, baseado em segurança econômica e real acesso a oportunidades.

Em 2011, em relação à cobertura, o PBF incluiu mais crianças, acrescentou o mecanismo de *busca ativa* – dentro do Plano Brasil Sem Miséria – para responder às necessidades dos mais necessitados e mais difíceis de alcançar –, adicionou o princípio de renda permanente para sanar o problema da volatilidade de renda da população beneficiada, com a transferência de benefícios por mais dois anos, assegurando àqueles que por melhora de renda saíssem do programa, e facilitou a readmissão dos que se desligaram voluntariamente.

Em 2011, o Programa Brasil Carinhoso, lançado no âmbito do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), passou a complementar a renda dos extremamente pobres de modo a eliminar a pobreza extrema e estabeleceu objetivos mais claros, mensuráveis e controláveis, buscando distanciar-se do enfoque do alívio à pobreza.

Passou a haver oferta de opções e ampliação de liberdades dos beneficiários, destacando-se, entre essas iniciativas, os programas de mercado de trabalho ativo, como o PRONATEC, o acesso a escolas em tempo integral e creches e pré-escola para os filhos dos beneficiários, e o acesso prioritário a programas de saúde, como o Programa Saúde da Família. Também foram dinamizados os acessos aos demais serviços públicos e de segurança alimentar. E, para viabilizar essas iniciativas, interfaces entre as esferas governamentais foram criadas, dinamizadas e fortalecidas com recursos adicionais.

O PBF tem sido objeto de centenas de estudos, tanto da academia quanto dos organismos oficiais e instituições de pesquisa nacionais e internacionais. Parte significativa dessa produção revela impactos positivos, sobretudo a redução da pobreza e da desigualdade; a melhoria de indicadores educacionais e de saúde; além de desmistificar os receios de que o Programa pudesse reduzir a participação dos seus beneficiários no mercado de trabalho ou aumentar a fecundidade entre as beneficiárias. Outros estudos, entretanto, destacam que o PBF tem uma proposta de proteção social reducionista e minimalista, sem considerar as determinações mais gerais e estruturais, portanto, mantendo uma situação de reprodução e controle da pobreza num patamar controlável, mas sem obter sua ultrapassagem (SILVA E SILVA, 2008; FERREIRA, 2010).

O efeito do Programa na economia do País tem sido pesquisado por diversos especialistas. Estudo do IPEA, por exemplo, mostra que essa destinação movimenta a economia local, especialmente em localidades distantes dos centros urbanos e ajuda a reduzir a desigualdade (BRASIL, 2012).

A definição de condicionalidades para o acesso a programas sociais torna-se um fator gerador de críticas na medida em que o processo de consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o projeto de construção de um Sistema de Proteção Social mais amplo e universal no país se afirmam, na sociedade brasileira, como um direito constitucional universal. Por outro lado, as pesquisas confirmam, a obtenção de melhorias no acesso da população pobre aos serviços sociais a partir do PBF, principalmente nas taxas de matrícula e regularidade da frequência das crianças pobres às escolas (BRANDÃO; DALT; SILVA, 2009; POCHMAN, 2009).

Fontenele (2007) aponta que o foco na família e o repasse de benefício monetário, atrelado ao acesso a serviços básicos se constituem em inovações nas formas de atenção, nos serviços, mas também expressam mecanismos de um sistema de controle. Apesar dos avanços e conquistas da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, as políticas de assistência vêm reafirmando seu conteúdo histórico de alívio da pobreza, portanto, de controle da pobreza e dos pobres.

Na perspectiva crítica aos PTRs, Medeiros (2008), alerta para os riscos de as condicionalidades reforçarem a subalternização e a negação de direitos, favorecendo a visão dos pobres como responsáveis pela situação de pobreza em que se encontram, gerando com isso um retrocesso histórico, no qual é necessário o “policiamento” das famílias pobres. Neves (2010) analisa as trajetórias sociais de egressos voluntários do PBF de João Pessoa/PB, de 2005 a 2008. Acentua os processos criminalizadores dos segmentos precarizados dos trabalhadores no âmbito do PBF, em que a pobreza ganha realce teórico-prático e ideopolítico de configuração naturalizadora e individualizadora.

Gomes (2011) critica a regulação da pobreza e o impacto das condicionalidades referentes a esta lógica de intervenção na reprodução social de um grupo específico. Analisa como as condicionalidades impostas pelo Programa Bolsa Família tendem a naturalizar o papel reprodutivo das mulheres na sociedade brasileira, limitando seu espaço de agenciamento e emancipação.

Para Grisotti; Ortiz; Gelinski (2010), quer se fale de vulneráveis, pobres ou população subalternizada, trata-se de um contingente de pessoas que passam a ser a tônica da civilização moderna, a despeito do otimismo liberal e a sua crença na incorporação da população pelo crescimento econômico, pois estão presentes tanto em países ditos desenvolvidos quanto em

aqueles considerados em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. As complexas formas de exclusão contemporâneas não podem ser superadas apenas por políticas públicas que tenham como prioridade PTRs e o caráter instável do PBF não tem caminhado na direção de construir um sistema consistente de proteção social capaz de suportar embates eleitorais.

Aponta-se a ineficiência de esforços articulados intersetorialmente para equacionar as diversas facetas da pobreza, tais como déficits habitacionais, falta de creches, serviços de saúde deficientes, carência de água potável e esgoto. Considera-se que o vínculo do PBF com as áreas da saúde, educação e assistência social não tem se traduzido num sistema de informações organizado e claro que poderia ser alimentado por cada área visando planejar políticas intersetoriais articuladas (GRISOTTI; ORTIZ; GELINSKI, 2010).

Numa perspectiva favorável ao caráter estruturante e equânime dos PTRs, Lavinhas; Barbosa (2000), avaliaram o impacto do PBF do Recife, (anterior ao PBF federal), concluindo que certas escolas possuem melhores métodos para lidar com crianças oriundas de meios muito pobres, nas quais os estudantes bolsistas se saíram melhor que seus colegas. Isso abrange desde o treinamento dos professores até as formas de gerenciamento das escolas, no caso das políticas distributivas. Entretanto, a garantia de rendimento permanece como o primeiro passo para a superação da pobreza, assim como a possibilidade de permanência e aproveitamento adequados da experiência escolar.

Também com conclusões positivas sobre a estratégia do PBF, Campos Filho (2007) empregou o referencial analítico da abordagem das capacidades, de Amartya Sen e constatou que as famílias beneficiadas percebem melhorias significativas em suas condições de vida, na maior parte das vezes relacionadas ao bem-estar dos filhos. O incentivo à permanência ou retorno de jovens e adultos ao sistema educacional, por exemplo, gerou novas matrículas e expectativas de um melhor futuro próximo.

Carvalho Silva (2006) tratou a focalização como um instrumento dentro da política social para reduzir desigualdades. Observou que, no Brasil, o PBF gerou queda na desigualdade de renda e na pobreza, mesmo na ausência de crescimento econômico. Indaga se valeria a pena melhorar ainda mais a focalização do PBF e argumenta que a resposta depende dos custos envolvidos e do quão heterogêneo é o impacto do Programa entre os pobres.

Silva; Brandão; Dalt (2009) apontam a confirmação da obtenção de melhorias no acesso da população pobre aos serviços sociais a partir da entrada em vigor do PBF, principalmente, nas taxas de matrícula e regularidade da frequência das crianças pobres às escolas. Advogam que o cumprimento das condicionalidades do Programa provoca maior valorização da educação e da constituição de famílias menores, ampliando o capital social. A elevação da escolaridade aponta para uma importante mudança na concepção de direito das famílias e devem contribuir para a formação de uma nova consciência cidadã, reforçando os compromissos do Estado brasileiro com a superação da pobreza histórica.

Em livro coordenado por Silva e Silva (2008) sobre o PBF no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí, aponta-se que o Programa tem sido muito significativo e veio, de fato, unificar os PTRs existentes, alterando o modo como esses programas atendiam qualitativa e quantitativamente à população a que eles se destinavam. A autora constata que muito já fez em termos de número de atendimentos e de recursos investidos, mas permanece o desafio da modificação das práticas clientelistas e da necessidade de alterar substancialmente o quadro de pobreza nesses municípios, sobretudo na questão da autonomização das famílias.

Silva e Silva (2008) conclui que o PBF é uma grande inovação, ao propor a unificação dos PTRs no Brasil e tornando-se um programa massivo, presente em todo o território nacional, sendo um dos mais significativos programas dentro do Sistema de Proteção Social. Contudo, mesmo com esses avanços, os PTRs se voltam para a inclusão precária e marginal, desconsiderando as determinações estruturantes e mantendo uma situação de reprodução e controle da pobreza num dado patamar, sem sua real ultrapassagem.

Rego; Pinzani (2013), em exaustivo trabalho de pesquisa qualitativa, de 2006 a 2011, ouviram mais de 150 mulheres beneficiadas pelo PBF, localizadas em lugares remotos, tais como Vale do Jequitinhonha, interior do Maranhão e do Piauí. Suas conclusões indicam que o incômodo e as manifestações contrárias ao PBF não têm sustentação objetiva e seriam resultado do preconceito e de uma cultura de desprezo pelos mais pobres, estereótipos que precisam ser desfeitos no Brasil, para que se tenha uma sociedade mais solidária e mais democrática. Evidenciam que PBF foi um dos mais importantes que aconteceram no Brasil nos últimos anos, pois tornou visíveis e cidadãos cerca de 50 milhões de pessoas.

Rego; Pinzani (2013) analisam que sempre houve muita resistência, inclusive das associações de caridade, em dar dinheiro aos pobres, pois esse dinheiro proporcionaria uma experiência de

maior liberdade pessoal. O PBF assegura aos beneficiários espaços maiores de liberdade ao receber o benefício em dinheiro, pois proporcionam a possibilidade de escolher. Concluíram que 78% das beneficiárias ainda vêem o PBF como um favor. Isso se explica em virtude da jovem democracia brasileira, o que gera a necessidade de políticas públicas específicas, articuladas ao PBF, para que a cultura dos direitos seja mais consolidada.

Nos últimos anos, as políticas sociais do Estado brasileiro incorporam avanços jurídico-normativos e institucionais, expressam um eixo de centralidade nos direitos sociais e são alvo de debates, pesquisas e controvérsias nacionais e internacionais. Segundo o discurso governamental, conforme aprofundaremos mais adiante, essas políticas apontam para um novo modelo de governo, o neodesenvolvimentista, caracterizado pelo compromisso com um crescimento econômico articulado à justiça social e que pretenderia superar a histórica condição de desigualdades estruturais e subdesenvolvimento do país.

Entretanto, segundo a perspectiva crítica, sobretudo de base marxista e neo-marxista, os avanços nessas políticas sociais expressam respostas às demandas do trabalho por proteção social, mas, também, contraditoriamente, incorporam respostas às requisições da acumulação capitalista. Assim, passaremos a indicar alguns trabalhos mais recentes sobre as macro-políticas sociais, programas e projetos do governo federal, sobretudo da última década, para melhor fundamentar o panorama e a abrangência dos nossos objetivos.

Na perspectiva crítica, Magro (2012) analisa a relação existente entre as condicionalidades presentes nos PTRs e o histórico controle/manutenção da pobreza possibilitada pelas políticas sociais latino-americanas. Elaborou um panorama geral dos PTRs em execução no período de 1990 a 2010, no Brasil e México, visando compreender seus aspectos histórico-estruturais e evidenciar suas semelhanças e singularidades. Magro (2012) identificou que as condicionalidades nas áreas de saúde e educação, a partir de uma abordagem sócio-histórica, representam, em realidade, novas roupagens do controle e da manutenção da pobreza, como uma configuração marcante na composição das políticas sociais latino-americanas.

Também numa perspectiva crítico-dialética, a tese de Sheyla Silva (2012) capta as mediações que se interpõem entre a especificidade da Assistência Social brasileira no contexto neodesenvolvimentista, a particularidade da inserção brasileira na globalização e o atual estágio do capital em sua expansão. Evidencia que a Assistência Social brasileira contribui para um modelo de crescimento econômico que intermedeia as dinâmicas capitalistas de

transnacionalização, financeirização e superexploração do trabalho; incorpora um critério de justiça social que (re)naturaliza as desigualdades sociais e a questão social numa ênfase compensatória, equalizando a pobreza entre os próprios trabalhadores, para resguardar a riqueza produzida do conflito sobre a sua repartição.

Com uma concepção multidimensional da pobreza, o estudo de Curralero (2012) analisou as políticas de segurança alimentar, assistência social, saúde, educação, trabalho e emprego que constituem a matriz institucional do Sistema de Proteção Social Brasileiro, que, embora construído numa perspectiva abrangente e universal, é atravessado pelas desigualdades sociais e não têm apresentado reduções significativas. Indica a necessidade de se conciliar políticas universais e programas focalizados na população mais pobre para a promoção da equidade necessária no acesso a renda e a bens e serviços públicos. Além das dificuldades em cada política social, há fatores relativos ao federalismo e à gestão descentralizada das políticas, que acentuam a fragmentação e tornam a coordenação intersetorial e intergovernamental mais complexas, embora sejam fundamentais para a adoção de estratégias de enfrentamento da pobreza.

Mendosa (2012) analisou a reestruturação da política de assistência social durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), partindo da hipótese de que essa reestruturação e seus redirecionamentos resultaram diretamente das posições e conquistas alcançadas por agentes políticos específicos, os assistentes sociais. Dentre esse conjunto de profissionais, destacou-se um grupo de professores/pesquisadores de cursos de Serviço Social, em sua maioria militantes do PT, que aproveitaram a oportunidade aberta no primeiro ano do governo Lula, para gerar as alternativas político-administrativas necessárias à implantação da política de assistência social como “proteção social”. Isso implicou a construção das “seguranças”: de acolhida; de renda; do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; da sobrevivência a riscos circunstanciais. Essa concepção sedimentou-se como uma das bases da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005), reordenando a política de assistência social e garantindo-lhe um estatuto político inédito.

Trabalhando com o referencial de Amartya Sen e a Assistência Social enquanto um elemento do desenvolvimento, Soares Coelho (2011) avaliou a efetividade da Política de Assistência Social nos municípios de Assú e Mossoró/RN, de 2004 a 2008. Concluiu que a Política de

Assistência Social realizada nesses municípios causou efetivações na vida de seus usuários e contribuiu para ampliar suas capacidades e liberdades, melhorando a qualidade de vida e potencializando a condição de agentes desses sujeitos. Evidenciou que essa Política de Assistência Social apresentou efetividade e é um elemento e uma aliada do desenvolvimento.

Maria J.C.J. da Silva (2012) analisou o discurso oficial da Política de Assistência Social brasileira sobre a família e a ideia de centralidade na família, a partir dos seus documentos principais, de 1999 a 2011, buscando compreender a família contemporânea como totalidade dinâmica e contraditória, e como expressão da diversidade e da complexidade das formas de viver em família.

Como percebemos nesses estudos mencionados, os maiores questionamentos e tensões sobre PBF decorrem do seu caráter: enquanto alguns defendem sua transformação em um benefício de caráter universal, pago indistintamente a todos os cidadãos brasileiros, outros argumentam por um benefício de caráter mais focalizado. Nesse sentido, consideramos pertinente trazer para o debate as análises relativas ao PBF e aos PTRs que vêm sendo realizadas, nos últimos anos, por Kerstenetzky (2013). Debruçando-se sobre as perspectivas futuras do PBF no Brasil, tendo em vista os caminhos trilhados nos seus dez anos de existência, a autora sugere que o horizonte próximo é de evidente expansão para efetivar sua *vocação anti-pauperista*, ou seja, universalizá-lo a todos os brasileiros pobres e com níveis adequados de benefício, e, no futuro distante, esperar-se que o PBF perca protagonismo ao se equalizarem oportunidades econômicas e sociais efetivas para todos os brasileiros.

A relevância da crítica à abordagem pauperista, segundo Kerstenetzky (2013) está em identificar a pobreza, de preferência em uma perspectiva multidimensional, tendo por referência necessidades (e não méritos) e propugnar níveis de benefícios que complementem renda a fim de permitir o alcance de um patamar minimamente adequado de bem-estar. Sua análise situa-se no horizonte do Estado de Bem-Estar Social como possibilidade de transformação social na direção de uma repartição mais equitativa da riqueza dos países capitalistas, dependendo de sua configuração institucional.

Na sua visão, o PBF tem a característica de um PTR institucionalizado e de amplo escopo para os pobres, introduzida em um país não desenvolvido e muito desigual, que apostou, desde o início, na possibilidade de redistribuição e no compromisso com oportunidades. “Essas características o diferenciam de políticas sociais residuais, neoliberais e afins, e o



alinham com a tradição crítica ao pauperismo que desemboca no relatório Beveridge e que entre nós vai desaguar nos direitos sociais da Constituição Federal de 1988” (KERSTENETZKY, 2013, p. 467).

Nos seus 10 anos de existência, o PBF seguiu uma lógica de crescimento aditiva, incorporando mais pessoas, maiores benefícios, novas categorias, novas iniciativas, caminhando para cobrir toda a população necessitada. No futuro, é desejável uma perspectiva em que o programa se incorpore na tessitura mais ampla do estado do bem-estar social brasileiro. Comparando o PBF com programas similares nos EUA, Europa e na América Latina, o Programa se distancia dos pauperistas clássicos, pois, além de não incluir obrigação de trabalho, não fixa limite temporal para participação e se articula com PTRs, bens e serviços de apoio à formação e manutenção de famílias, à participação no mercado de trabalho, situando-se num patamar de *políticas mais preventivas do que protetoras* (KERSTENETZKY, 2013).

Kerstenetzky (2013) considera que o PBF, apesar de pequeno em recursos (pouco mais de 0,5% do PIB) é o subsetor mais dinâmico de nossas políticas sociais, o que exercitou o maior grau de experimentação qualitativa e expansão orçamentária proporcional na última década, conservando um pé na assistência social e outro na prevenção. O seu orçamento aumentou em termos nominais e reais e o programa hoje é maior e mais prioritário do que foi no passado, consumindo mais do que o dobro em termos de proporção da riqueza nacional em relação a 2004: 0,52% em 2013, contra 0,25 em 2004. Frente a isso, adota uma postura de otimismo prudente, considerando que o seu caminho e estratégia deve chegar à cobertura universal e adequada, com recursos necessários em torno 1,5% do PIB.

Nesse cenário, o futuro desejado é a atualização de potencialidades inscritas no PBF: tornar acessível a todos os que dele necessitem o recurso a uma renda mínima, lastreada em necessidades básicas e regularmente corrigida pela inflação. Outra perspectiva seria a de aumentar sua segurança jurídica: tornar o PBF um direito exigível de qualquer brasileiro, o que facilitaria em muito a tarefa de encontrar os pobres, maximizando a sua efetividade.

A perspectiva de Kerstenetzky (2013) é que a discussão do PBF deve focar seus aspectos mais propriamente desenvolvimentistas, tratando-se de uma transferência de renda para pobres em um país não desenvolvido e, portanto, pensar em que medida o Programa contribui para o desenvolvimento, no sentido de um processo de expansão de capacidades e

realizações humanas, conforme o pensamento de Amartya Sen. O entendimento da conexão com o desenvolvimento e deste como expansão de capacitações são coerentes com os princípios constitutivos do PBF. Essa conexão e esses princípios se traduziram em uma articulação entre a renda e o acesso a serviços sociais.

Kerstenetzky (2013) pondera que o bom resultado traduzido no maior acesso a serviços se deva mais à informação do que à ameaça e talvez, no caso da frequência escolar, ao fato de que o complemento de renda permite às famílias abrir mão do trabalho mais extenso das crianças, embora não a abrir mão de todo o trabalho, enquanto as escolas forem em tempo parcial e o complemento for muito baixo. Aponta como grande desafio evitar que a prioridade aos mais pobres na provisão de serviços, em bases territoriais, acabe por rescindir na prática os direitos sociais universais que foram incorporados na Constituição de 1988. Como impedir a focalização e o prioritarismo de colidirem com o universalismo nos serviços sociais?

Os serviços universais de qualidade são a única garantia de que oportunidades sejam equitativas e efetivamente transformadoras das chances de vida das pessoas pobres. Assim, Kerstenetzky (2013) enfatiza que é justamente nos estados de bem-estar universalistas que as políticas sociais são mais efetivas em reduzir desigualdades.

Outro perigo que, segundo Kerstenetzky (2013), o prioritarismo precisa evitar, é o afastamento da assim chamada nova classe média. A aquisição, por aqueles que conseguiram se livrar da pobreza de renda, de serviços privados que supõem ser de melhor qualidade - o que já vem ocorrendo -, além de ser uma solução precária para as questões de bem-estar desse grupo social, desviará energias políticas imprescindíveis para lutar e assegurar que os serviços se tornem de fato universais e de qualidade. Os protestos de 2013, para Kerstenetzky (2013), mobilizaram pessoas não usuários regulares dos serviços públicos e ensinam que uma agenda de melhores serviços básicos como saúde e educação precisa da adesão da classe média como força de pressão e que a classe média não é cegamente autocentrada. Mas também revelaram que a pobreza é ainda algo relativamente invisível: não houve reivindicações por um PBF ou por um PME mais universal e mais adequado.

Em síntese, serviços de qualidade para as crianças do PBF são centrais para o Programa cumprir sua promessa desenvolvimentista, pois na ausência de boas creches, pré-escolas e escolas, as crianças crescerão como mais um grupo elegível ao PBF, como a evidência indica já estar em alguma medida acontecendo, dez anos após a criação do Programa. Mas esses

serviços necessitam de *financiamento pesado e controle social extensivo*, alerta Kerstenetzky (2013), reconhecendo que a pobreza está mais imbricada com a desigualdade social do que nossas políticas têm percebido, pela lentidão com que avança a efetiva universalização de serviços públicos sociais de qualidade.

Neste momento, não há como escapar a uma *intensificação da redistribuição no PBF*, pois serão necessárias novas expansões para preencher os vazios na demografia do programa e no bem-estar dos beneficiários. A expectativa é que, ao longo do tempo, com a redução das desigualdades sociais por via de políticas típicas de estados do bem-estar universalistas, o contingente de pobres se reduza aos níveis de países desenvolvidos e o atual PBF se torne um programa assistencial convencional.

Para Kerstenetzky (2013), o futuro do PBF é o de um lugar modesto, dentro de um país desenvolvido com sólidas instituições de bem-estar social integrando o conjunto de “outras políticas sociais”. Enquanto isso, é responsabilidade da gestão do Programa, esclarecer e reiterar, publicamente, seus fundamentos anti-pauperistas, para contribuir na educação política dos brasileiros.

A análise de Kerstenetzky (2013), nos parece pertinente e aprofundada, pois considera os avanços do PBF, seu caráter não meramente residualista e focalizado, apontando, contudo, que o Programa não pode limitar-se a permanecer numa concepção anti-pauperista e que o cenário futuro desejável é que a política de TR seja universal e o PBF seja apenas uma das políticas sociais convencionais.

Como podemos constatar, as abordagens críticas ao PBF o caracterizam como alívio/controle da pobreza e dos pobres, como mecanismo de reprodução da pobreza, sem sua real ultrapassagem. Consideram que o PBF preserva interesses capitalistas e (re)naturaliza as desigualdades sociais, reforçando a subalternização e a negação de direitos. Nessa visão crítica, o vínculo do PBF com as áreas da saúde, educação e assistência social, não tem se traduzido num sistema de informações articulado intersetorialmente.

Outras abordagens evidenciam perspectivas promissoras no PBF, como promotor de ampliação do capital social das famílias. Constatam que o PBF se articula com PTRs, situando-se num patamar de política mais preventiva do que protetora, assegurando autonomia aos beneficiários. Indicam que as manifestações contrárias ao PBF não têm

sustentação objetiva e seriam resultado do preconceito e de uma cultura de desprezo pelos mais pobres.

A nosso ver, é de fundamental importância a articulação do PBF com outras políticas sociais básicas de qualidade e acessíveis, de fato, às famílias beneficiárias. Isso demanda altos investimentos financeiros – que se multiplique por três o percentual do PIB nele aplicado – e mecanismos de controle social efetivos. No contexto atual, o PBF deve ser fortalecido e expandido, na perspectiva da redução progressiva e eficaz das desigualdades sociais .

## **CAPITULO II – EDUCAÇÃO, EETI, POBREZA E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA RELAÇÃO TENSA E INTENSA**

Passaremos agora a abordar a visão contemporânea sobre a relação entre educação/escola/EETI e pobreza/vulnerabilidade social. Embora a maioria das abordagens enfoquem, às vezes, apenas a pobreza ou a educação escolar regular, entendemos que as suas análises e conclusões são adequadas e, inclusive, indispensáveis para a compreensão da relação entre pobreza/vulnerabilidade social e EETI, objeto desta pesquisa.

Abordar os que são constituídos como pobres é penetrar num “universo marcado pela subalternidade, pela revolta silenciosa, pela humilhação e alienação e sobretudo, pela resiliência aliada às estratégias para melhor sobreviver, apesar de tudo” (YAZEBK, 2010, p. 154). Desqualificados pela ordem social que os estigmatiza como "inadaptados", "marginais", "problematizados", portadores de altos riscos e vulnerabilidades, os pobres representam a herança histórica da estruturação econômica, política e social da sociedade brasileira. Trabalhar com os pobres, implementar políticas e programas envolvendo as populações pobres é construir mediações teóricas, técnicas, políticas. “É um desafio porque supõe um movimento de passagem de nossas concepções ontológicas, de nossos fundamentos teórico-metodológicos para esse tempo miúdo, para situações concretas” (YAZBEK, 2010, p. 154).

### **2.1 POBREZA e VULNERABILIDADE SOCIAL**

#### **2.1.1 A pobreza e suas várias dimensões**

É muito extensa a literatura acadêmica relativa à pobreza . Cabe-nos apontar as questões principais que envolvem essa temática, sempre destacando que nosso eixo central de análise é a EETI, apontada de forma recorrente como uma das mais importantes soluções para o enfrentamento da pobreza, conforme já delimitado na problematização.

A produção acadêmica acerca das questões relativas à pobreza é marcada por um profundo grau de controvérsia, em que se destacam três aspectos: o conceitual, o referente às causas da condição de pobreza e aqueles que dizem respeito aos critérios que a definem enquanto tal (LEITE, 2002; LEITE, 2008). Essas controvérsias expressam a diversidade de posturas

teóricas existentes e manifestam a complexidade que caracteriza a pobreza e suas dimensões, “seu caráter fundamentalmente multifacetado, os vários ângulos a partir dos quais podem ser analisados” (LEITE, 2002, p. 31). Mesmo com a diversidade de análises, no caso do Brasil, que é a sétima economia do mundo, é instigante o fato da existência e da permanência de bolsões de pobreza e de miséria. Em nosso país, a pobreza não pode ser explicada com base numa suposta escassez de recursos, mas, necessariamente, deve considerar a maneira pela qual se distribui a riqueza gerada socialmente – com alto grau de desigualdade – e, mais do que isso, com alto grau de concentração, com tendência a reproduzir-se ou, mesmo, a aprofundar-se (LEITE, 2002).

Entendemos a pobreza como um fenômeno estrutural e complexo, de caráter multidimensional e multifacetado, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda, mas também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, não acesso aos serviços públicos básicos, à informação, ao trabalho digno, à participação social e política.

O debate sobre a necessidade de combate à fome – uma das dimensões mais perversas da pobreza – tem um expoente no Brasil, o cientista pernambucano Josué de Castro, referência internacional, cuja enorme importância foi, ao se tornar cidadão do mundo, desnaturalizar a fome e clamar por políticas públicas de combate a ela.

No Seminário *Josué de Castro e o Brasil*, em 2003, comemorativo dos 55 anos do livro *Geografia da Fome*, especialistas das mais diversas áreas e instituições reafirmaram a atualidade de Josué de Castro e de sua obra e mantiveram-se em torno de um eixo: o combate à fome. Graças à nova configuração política anunciada para o país com o governo que se iniciava em 2003, o Seminário estruturou-se na perspectiva de concretizar projetos. O problema da fome no Brasil, no início do século XXI, se relacionava com uma insuficiência de demanda efetiva estrutural – determinada pela concentração da renda, baixos salários, elevados níveis de desemprego e baixos índices de crescimento, especialmente dos setores que poderiam expandir o emprego – que inibia uma maior produção de alimentos por parte da agricultura comercial e da agroindústria do país (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003).

Para romper esse ciclo perverso, o Seminário indicou a intervenção do Estado com um autêntico programa keynesiano, de modo a criar mecanismos emergenciais e permanentes para baratear o acesso à alimentação à população de mais baixa renda e incluir os excluídos

mediante o aumento da renda, a universalização dos direitos sociais e o fornecimento de direitos de compra de alimentos. Apontou-se o equacionamento da questão da fome a partir de três grandes eixos de políticas: “ampliação da *demanda efetiva* de alimentos, *barateamento* do preço dos alimentos e *programas emergenciais* para atender a parcela da população excluída do mercado” (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003, P. 28). Esses indicativos, a nosso ver, foram os que nortearam as políticas de combate à fome adotadas pelos governos de Lula e Dilma.

Estudo de Carneiro (2005) identifica quatro principais enfoques sobre o tema da pobreza: o enfoque monetário, o das necessidades básicas insatisfeitas, o do conceito de capacidades de Amartya Sen e o da pobreza crônica.

O *enfoque monetário* toma como base a renda e o consumo de indivíduos e domicílios, tanto para a concepção como para a mensuração da pobreza. A pobreza é vinculada diretamente à ausência de renda, sendo pobres os que se situam abaixo de uma linha de rendimento monetário definida de forma absoluta ou relativa. Os estudos com enfoque monetário, nas décadas finais do século XIX, se opunham às concepções socialistas e foram dominantes antes dos anos 1970 (CARNEIRO, 2005). Um *segundo enfoque*, fundado na perspectiva das *necessidades básicas*, destacou-se na América Latina nos anos 1970 e 1980. Nesse enfoque, pobres são aqueles cujo acesso aos bens e serviços não atinge o mínimo considerado necessário: acesso aos serviços básicos como educação, saúde, habitação, transporte, numa versão ampliada da noção de necessidades, mais próxima da ótica das capacidades.

Embora apresentem diferenças importantes, tanto o enfoque monetário quanto o das necessidades básicas insatisfeitas priorizam dimensões materiais da pobreza e estabelecem um limiar entre pobres e não pobres sob a ótica dos mínimos sociais.

Um *terceiro enfoque*, debatido/adotado/criticado por grande parte dos cientistas sociais, formuladores de políticas públicas e organismos internacionais na atualidade e considerado por Carneiro (2005) como um “divisor de águas”, é o *foco do conceito de capacidades*, elaborado por Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia em 1998 e colaborador influente na construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento (PNUD). Amartya Sen reinterpreta o pensamento de Adam Smith, e propõe uma revisão dos conceitos keynesianos da economia do bem-estar social e dos pressupostos da teoria da justiça de John Rawls, promovendo uma verdadeira reestruturação do pensamento liberal. A partir das formulações de Sen, a pobreza designa a *carência ou privação de*

*capacidades* para operar no meio social, carência de oportunidades para alcançar níveis minimamente aceitáveis de realizações, e isso pode independe da renda individual.

Para Amartya Sen, “as características da desigualdade em espaços diferentes (tais como renda, riqueza, felicidade, etc), tendem a não convergir devido à heterogeneidade das pessoas.” (SEN, 2008, p. 31). Para além da preocupação com a mensuração da pobreza, Sen considera que “oportunidades iguais podem resultar em rendas bastante desiguais. Rendas iguais podem associar-se a diferenças significativas na riqueza[...]. Uma igual satisfação de necessidades pode estar associada a *diferentes liberdades* de escolha”(SEN, p. 31, 2008).

Sen utiliza o termo *intitulado* para designar um conjunto de bens que possam ser adquiridos por uma pessoa pelo uso das várias formas legais de aquisição a ela possibilitadas, como “pacotes de mercadorias sobre os quais uma pessoa pode ter controle” (SEN 1984, p. 30). O desenvolvimento implica a expansão e a eficácia dessas liberdades básicas como instrumento, de maneira que essas formas diferentes de direitos, oportunidades e *intitulos* colaborem na expansão das liberdades humanas.

Nas formulações de Sen, as categorias de *capacidade*, *liberdade*, *intitulos* e *funcionamentos* se relacionam e são fundamentais para a compreensão e mensuração da pobreza. Para Sen, “a capacidade é principalmente um reflexo da *liberdade para realizar funcionamentos valiosos*” (SEN, 2008, p. 89) e se concentra de forma direta sobre a liberdade em si e não sobre os meios para realizar a liberdade. Os *funcionamentos* são elementos ou dimensões da vida, interligados entre si, incluindo desde ações mais elementares – alimentar – se bem, cuidar da saúde, prevenir-se contra riscos evitáveis – até realizações mais complexas como a busca da felicidade, da auto-realização, a participação comunitária. “Na medida em que os funcionamentos são constitutivos do bem-estar, a capacidade representa a liberdade de uma pessoa para realizar bem-estar” (SEN, 2008, p. 89).

Para Salama e Destremau (1999), a abordagem de Sen é de natureza qualitativa, enfatizando sobretudo os valores de *realização e de liberdade* e questionando a validade de patamares como o de renda ou de necessidades alimentares para medir a extensão da pobreza ou da desnutrição. Situa-se, portanto, no campo da reflexão sobre a justiça social, enfocando a pobreza em suas implicações legais, políticas e sociais. No enfoque das capacidades, a caracterização da pobreza não passa pela utilidade nem pelo rendimento, mas se baseia “na inadequação dos meios econômicos referentes à propensão das pessoas em convertê-las em



capacidades de funcionar, e isto num ambiente social, econômico e cultural particular” (SALAMA; DESTREMAU, 1999p. 79).

Já para Mauriel (2008), Amartya Sen muda o foco de análise dos bens para os indivíduos, considerando o que são capazes de fazer com esses bens e dissociando a desigualdade de renda e a desigualdade de capacidades. Enfatizando a análise da pobreza na privação de capacidades pessoais, Sen se adequaria aos critérios do paradigma liberal.

A influência da obra de Amartya Sen em pesquisas sobre a pobreza e suas relações com os organismos internacionais, sobretudo o Banco Mundial (BM), é evidenciada nos aspectos teórico-estratégicos e nas políticas sociais do BM para os países em desenvolvimento, principalmente a partir do ano 2000.

Carneiro (2005) indica, ainda, um *quarto enfoque* sobre a pobreza, o da *pobreza crônica*, que remete à sua intensidade, duração, severidade e reprodução ao longo do tempo, no contexto intergeracional, envolvendo fatores socioculturais, além dos econômicos.

Martins (2008) relaciona a exclusão social à pobreza, mas não reduz essa última à sua dimensão material. Considera a exclusão um sintoma grave da sociedade contemporânea, que transforma pessoas humanas em seres descartáveis, banalizáveis, reduzidos à condição da invisibilidade, de se tornar nada e ninguém. “A pobreza [...] é o pólo visível de um processo cruel de nulificação das pessoas, descartadas [...] como se elas fossem apenas matéria-prima da coisa a ser produzida, como se fossem objeto e não mais sujeito” (MARTINS, 2008, p. 20).

O ideal da ascensão social dos pobres por meio do trabalho, na década de 1950, reconfigurou-se nos tempos atuais e já não passa pela propriedade imobiliária e pelo enraizamento. Agora, passa pelo *consumo e pela propriedade de bens móveis*. “Os pobres, do mesmo modo que as elites e a classe média, descobriram que na sociedade contemporânea o *consumo* ostensivo é um meio de afirmação social e de *definição de identidade*” (MARTINS, 2008, p. 37).

Martins (2008) critica a concepção de exclusão ancorada nos sinais de adesão dos excluídos à sociedade de consumo. Analisa as formas de protesto popular das décadas de 1980/90 – mas sua reflexão faria sentido também em relação às grandes manifestações de junho de 2013. Essas manifestações não contém nenhum programa político e não comprometem a reprodução

do sistema, mas reivindicam, “um clamor pela *integração no existente* [...] Não é contradição constitutiva porque ela se resolve na *reprodução* ampliada e não na transformação da sociedade que os vitimam” (p. 38). Segundo Martins (2008), a preocupação de setores médios com os excluídos – e com o que fazer com eles – expressa uma não-aceitação da forma como estes resolvem os seus problemas. “Exclusão não diz respeito aos excluídos. É, antes, uma imprecisão superficial sobre o outro por parte daqueles que se consideram “incluídos” (humanizados) e não o são de fato” (p. 43).

Para Leite (2002), as controvérsias nas questões relativas à pobreza se situam em três aspectos: o conceitual, o referente às causas da condição de pobreza e aqueles que dizem respeito aos critérios que a definem enquanto tal.

No *aspecto conceitual*, Leite (2002) destaca que muitos estudiosos do tema consideram a pobreza como uma realidade complexa e multifacetada, que se manifesta em diversas dimensões da realidade social (PAUGAM, 1994; CARVALHO; LANIADO, 1992; TELLES, 1992; Telles, 1993). Entretanto, os aspectos enfatizados para a definição da pobreza apresentam diferenças significativas entre si. No aspecto das *causas determinantes da pobreza*, tanto nas análises relativas à sociedade brasileira, quanto nas de abrangência mais geral, as causas indicadas para explicar a existência de tais situações também apresentam diversidades nas suas abordagens.

No aspecto dos *critérios definidores da situação de pobreza*, igualmente, existem formulações muito diferentes acerca das dimensões da população que a caracterizam como pobre, tanto em relação ao ponto a partir do qual começa a pobreza (ou a miséria) quanto às formas pelas quais esse ponto deve ser estipulado.

Na perspectiva do Banco Mundial (BM), hoje o maior financiador mundial de programas de enfrentamento da pobreza, os pobres são vistos como aqueles a quem falta tudo, como *incapazes*: de atingir um “padrão de vida mínimo”, de enfrentar “riscos” e “choques adversos”, de acumular “ativos” para sair da pobreza, de ter “liberdades substantivas”. Essa visão do BM não considera os determinantes sociais e históricos da pobreza, pois as características dos pobres aparecem retificadas nos seus documentos, sem vínculos com a organização social capitalista e com a história, sendo individualizadas e naturalizadas (LEITE, 2013, p. 8).

### 2.1.2 A Vulnerabilidade Social

Geralmente associada à pobreza - como sua causa ou consequência – ou como uma condição que vem associada à pobreza, a temática da *vulnerabilidade social* também tem sido muito debatida na atualidade. Esse debate procura identificar as suas causas, orientando-se para os processos e as estratégias que as famílias utilizam para enfrentar as circunstâncias advindas da situação de pobreza. Assim, a relação entre pobreza e *vulnerabilidade social*, é geralmente expressa nas justificativas políticas e teóricas que fundamentam os programas e projetos sociais públicos, sobretudo nas últimas décadas.

Esse debate vincula-se diretamente com o campo da proteção social, com o papel das políticas públicas no fortalecimento das capacidades de indivíduos, famílias e regiões para a prevenção, o enfrentamento e a superação da condição de pobreza, permitindo uma ponte mais direta com o campo das políticas públicas (CARNEIRO, 2005). “A vulnerabilidade é marcada pelas violências simbólicas e físicas, em uma sociedade desigual, na qual as possibilidades de acesso à ciência, à cultura e à tecnologia estão vinculadas ao pertencimento étnico, de classe, gênero e orientação sexual” (MOOL, 2012, p. 23).

Os primeiros trabalhos ancorados na perspectiva da vulnerabilidade social foram desenvolvidos na perspectiva de abordar não somente o fenômeno da pobreza, mas também as diversas modalidades de desvantagem social. Estudo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) sobre essa questão na América Latina adota o enfoque de vulnerabilidade como o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade (VIGNOLI, 2001; FILGUEIRA, 2001; ABRAMOVAY, 2002).

Na América Latina, a abordagem da vulnerabilidade social ganhou consistência como paradigma e metodologia sistemática a partir dos trabalhos de Caroline Moser, especialista em política social e antropologia social urbana, que trabalhou no Banco Mundial. Moser ressalta a importância dos *ativos das famílias*. Os *ativos* (recursos materiais ou simbólicos, humanos, físicos, financeiros e sociais), bem como as estratégias de uso, condicionam a capacidade de resposta de indivíduos e comunidades e a mobilização desses ativos é condição para acesso às oportunidades do entorno (FILGUEIRA, 2001).

A concepção de vulnerabilidade de ativos não parte da renda como variável determinante para caracterizar a pobreza, mas busca uma compreensão abrangente das realidades locais, com o objetivo de identificar a interação entre os diferentes tipos de ativos, que, por sua vez, podem produzir reações diferentes à vulnerabilidade (CARNEIRO, 2005).

Os *ativos* incluem *atributos individuais ou coletivos, materiais ou relacionais*, tais como capacidade de trabalho, relações familiares e até capital social, que é uma composição de vários elementos sociais que promovem a ação individual e coletiva. Os indicadores de capital social se baseiam na participação em organizações sociais, atitudes cívicas, cooperação e sentido de confiança entre os membros da comunidade (ABRAMOVAY, 2002).

O reconhecimento da multiplicidade de aspectos presentes das situações de vulnerabilidade exigem respostas, do ponto de vista da proteção social, capazes de fazer-lhes frente. O não-acesso a determinados insumos (educação, trabalho, saúde, lazer e cultura) diminui as chances de aquisição e aperfeiçoamento dos eventuais recursos materiais ou simbólicos que são fundamentais para que as populações vulnerabilizadas aproveitem as oportunidades oferecidas pelo Estado, mercado e sociedade para ascender socialmente (CARNEIRO, 2005).

A concepção de vulnerabilidade articula-se com a ideia de risco e esses termos frequentemente são abordados de forma conjunta. A partir de categorias pós-estruturalistas, há uma abordagem crítica ao conceito de risco social, entendendo que, historicamente, foi se configurando a equação: infância + pobreza = vulnerabilidade = risco = perigo e que a introdução da noção de vulnerabilidade veio abrir espaço para a possibilidade de intervenção por meio de ações visando a diminuir o risco e, conseqüentemente, o perigo (HUNING, 2007; SPINK, 2000, 2001).

Nessa abordagem crítica, a noção de perigo/risco acarreta a formação de instituições de sequestro que têm como finalidade o controle exercido por meio da prevenção e da exclusão. Assim, os projetos sociais fomentados pelas políticas públicas de atenção à infância na sociedade contemporânea, operariam integrações sobre crianças/adolescentes empobrecidos e funções de educação/disciplina/proteção para produzir o “menino do projeto”, forma sobre a qual se produz o discurso sobre o risco social e pessoal (TAVARES, 2009).

As temáticas da pobreza e da vulnerabilidade social se articulam organicamente com a questão da cidadania, sobretudo porque essas questões dizem respeito diretamente à educação

e à EETI. Historicamente, o projeto de escola liberal tem inscrita como uma das suas funções sociais mais destacadas a preparação para a cidadania, que, embora se vinculasse ao princípio da propriedade, progressivamente foi sendo ampliado aos não proprietários, em face da Revolução Francesa e da Revolução Industrial – que socializou a produção – e à pressão do movimento operário e sindical (BUFFA, 1988).

A partir da clássica distinção de Marshall (1967), as análises costumam desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais, seguindo uma sequência lógica e cronológica – *sequência invertida no Brasil*, já que aqui primeiro vieram os direitos sociais, implantados por um ditador popular; depois, vieram os direitos políticos que se ampliaram na ditadura militar e, hoje, muitos direitos civis continuam inacessíveis à maioria da população. Entretanto, o próprio Marshall destaca uma exceção na sequência dos direitos, ao enfatizar a importância da educação pública como um direito social pré-requisito para a expansão dos outros e como um instrumento que permite o conhecimento dos direitos e a luta por eles. “A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política” (CARVALHO, 2004, p. 11).

No Brasil, o longo caminho da cidadania no sec. XX passou pela complexa conjuntura do coronelismo na Primeira República, dos governos populistas e nacionalistas das décadas de 1930 a 1960 e por duas ditaduras. Na década de 1980, no esforço de construção/reconstrução da democracia brasileira, houve uma grande efervescência dos movimentos populares, em que os segmentos subalternos avançaram significativamente na capacidade organizativa e na construção de estratégias. Esse processo de participação instaurou uma nova racionalidade social, que ampliou qualitativamente o conceito de cidadania.

Esse processo de participação instaurou uma nova racionalidade social, que ampliou qualitativamente o conceito de cidadania, gerando em enorme espaço para a voz dos não governantes e possibilitando a construção de uma nova postura da sociedade civil (GOHN, 1992).

Como temos evidenciado até aqui, transitamos num terreno tenso e movediço. Os analistas críticos apontam que as políticas de combate à pobreza propostas, implementadas e acompanhadas pelos organismos internacionais – sobretudo o BM – são de caráter compensatório, constituem um “assistencialismo focalizado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 59), dissociando a desigualdade de renda e a de capacidades. Assim, a categoria

classe social se desvanece e o alvo das políticas são indivíduos atomizados: os competitivos e os incapazes ou pobres (UGÁ, 2004; MAURIEL, 2008)

Nesse contexto, a utilização do conceito “pobreza” enfraquece o de “cidadania social”, que se esvazia, pois a cidadania sempre esteve relacionada à garantia de direitos universais e não com programas compensatórios. Ela pressupõe um pacto social realizado pela sociedade como um todo, a partir do que se define que o Estado deve garantir uma proteção social – por meio dos direitos sociais – a todos os cidadãos, independentemente de sua renda, simplesmente pelo fato de serem cidadãos (UGÁ, 2004).

Para Leite (2011), as desigualdades a que Marshall se refere não são relativas ao âmbito das classes sociais, mas ao exercício da cidadania em sua esfera social, que, segundo o pesquisador, apresenta-se cindida: uma “cidadania protagonista”, em segmentos socioeconomicamente mais elevados, e uma “cidadania passiva”, em populações pobres. Isso resulta de dois fatores interligados: um deles é que se mantém, na atualidade, a ideia de uma suposta passividade dos pobres e, o outro resulta de uma das formas hegemônicas de tratamento da questão social na contemporaneidade capitalista: sua re-filantropização (LEITE, 2011).

Assim, as propostas neoliberais de combate à pobreza são focalizadas e compensatórias e colocam-se em oposição a uma concepção de proteção social universal. Leite (2011) entende que, para o enfrentamento resolutivo das precárias condições em que vive parcela muito expressiva da população, são requeridas políticas sociais de caráter público, além de uma clara atuação estatal como garantidor de direitos universais.

A nosso ver, essa tensão entre políticas focalizadas *versus* política universais, como já dissemos, é uma das questões mais desafiantes e complexas na conjuntura atual do Brasil, em que a concessão de benefícios sociais com a marca de seleção do acesso pela renda, ao invés da necessidade ou da segurança a ser alcançada, provoca uma tensão ainda não resolvida. Enquanto uma posição defende que a proteção deve ser vinculada com a miséria, propondo ações focalizadas nos necessitados<sup>16</sup>, outra abordagem sustenta que o vínculo da proteção

---

<sup>16</sup>A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), do Ministério de Desenvolvimento Social, disponibiliza o Aplicativo do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), desenvolvido por pesquisadores do Ipea, que permite o acompanhamento das famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do

deve ter atenções baseadas em direitos, com perspectiva universal frente a uma determinada necessidade (SPOSATI, 2009).

Além disso, como já analisamos no capítulo anterior, os indicadores evidenciam que o PBF se amplia e se consolida, demonstrando, por exaustivas análises e pesquisas, um grande impacto no Brasil e uma característica de permanência.<sup>17</sup> Pesquisa recente com mais de 1,2 milhão de casos analisados aponta indícios de que o benefício do Bolsa Família eleva a taxa de aprovação entre crianças que, em geral, estavam nas famílias mais pobres do cadastro (BRASIL, 2013).

## 2.2 EDUCAÇÃO, POBREZA E VULNERABILIDADE SOCIAL: INTENÇÕES E TENSÕES

A relação entre educação e pobreza é muito presente no imaginário social e na linguagem cotidiana de famílias e grupos sociais diversos, tendo se naturalizado no senso comum como uma relação decisiva na posição econômica e social do indivíduo e do país, sobretudo dos pobres em geral. A perspectiva de uma vida melhor e da superação da pobreza e da vulnerabilidade sempre vem acompanhada da importância da educação.

Na análise das políticas educacionais, a questão fundamental gira em torno da indagação sobre a real efetividade de mais e melhor educação para se obter um melhor padrão de vida, com melhor renda, melhores empregos, enfim, uma melhor condição de vida. No sentido

---

Governo Federal (CadÚnico). O IDF é um indicador sintético que mede o grau de desenvolvimento das famílias e apura o grau de vulnerabilidade de cada família ou um grupo de famílias ou mesmo o total de unidades familiares do município. Aborda a pobreza em perspectiva multidimensional e varia entre 0 e 1: quanto melhores as condições da família, mais próximo de 1 será o seu indicador. Para contemplar as diversas dimensões da pobreza e a forma como elas afetam o desenvolvimento dos indivíduos dentro de um núcleo familiar, o IDF foi elaborado a partir de seis dimensões: Vulnerabilidade; Acesso ao conhecimento; Acesso ao trabalho; Disponibilidade de recursos; Desenvolvimento infantil; e Condições habitacionais.

<sup>17</sup>O PBF existe desde 2003 e seus benefícios foram reajustados quatro vezes, em 2007, 2008, 2009 e 2011. Em 2009, houve aumento real de todos os benefícios. Em 2011, privilegiou-se o reajuste do benefício para crianças e, em menor grau, para jovens. O aumento real do valor da transferência média do PBF de 2003 a 2011, foi devido à introdução do benefício para jovens, em 2007 (efeito surge em 2008); a expansão do limite de três para cinco crianças, em 2011; e a introdução do benefício do Programa Brasil Carinhoso, em 2012. Em simulações, a mudança no desenho de benefícios introduzida pelo Brasil Carinhoso pode fazer com que o PBF dê um salto de efetividade no combate à extrema pobreza e pode produzir o fato inédito na história brasileira de que a situação de crianças de zero a 15 anos com taxa de pobreza extrema fique próxima à da população em geral. (IPEA, 2012)

inverso, a pergunta fundamental é semelhante: a pobreza, a condição precária, a vulnerabilidade social, o desemprego são causados pela ausência ou pela má qualidade e quantidade de educação? Em resumo, qual é a relação entre escolaridade e renda? (PARADA, 2001, tradução da autora).

No Brasil, a pesquisa com foco na relação entre educação e pobreza é muito diversa e essa diversidade parece apontar falta de consenso e/ou indício de que o campo de reflexão ainda não está constituído, não havendo indicadores claros para identificar o novo recorte. As argumentações situam a educação formal como condição ou como estratégia para a ruptura do círculo da pobreza, ou ainda como mecanismo de manutenção da ordem constituída, estabelecendo, assim, um paradoxo na função da educação formal: antídoto contra os males da pobreza *versus* reprodutora da ordem social estabelecida. (YANNOULAS; ASSIS; FERREIRA, 2012).

Os tipos de relação mais evidenciados indicam a escolaridade como condição da mudança na situação de pobreza e/ou como método para romper o círculo da pobreza; a falta de escolaridade como causa do desemprego e subemprego; a pobreza como fator explicativo do baixo desempenho escolar; o sistema escolar como porta de entrada para os programas de renda destinados às famílias pobres e estratégia para a manutenção da ordem social constituída – função reprodutora da educação.

Nas pesquisas e análises mais recentes, evidencia-se uma perspectiva da relação pobreza-educação formal como muito mais complexa e não linear, pois a educação formal é parte de uma trama que reúne elementos não apenas cognitivos ou pedagógicos, mas elementos econômicos, culturais e políticos. As intersecções entre as políticas de caráter focalizado e as políticas educacionais apontam uma convivência pouco clara e uma tensão permanente entre as suas diferentes lógicas (YANNOULAS; ASSIS; FERREIRA, 2012).

Grandes demandas/desafios relativos à relação entre pobreza e educação, que interrogam a educação brasileira na contemporaneidade – especialmente os programas de EETI – referem-se à incorporação nas escolas e na educação formal de adolescentes em liberdade assistida e de crianças e adolescentes oriundos de abrigos e à ausência do estudo da temática da pobreza nos projetos político-pedagógicos dos cursos de formação de professores e das escolas. (YANNOULAS; ASSIS; FERREIRA, 2012).



Duarte (2012) demonstrou que a pobreza tem grande incidência negativa sobre o IDEB das escolas municipais e estaduais e que a renda (PIB per capita) não alcança a escola, atinge minimamente o sistema municipal e apresenta impacto apenas no IDEB do Estado. Entretanto, ficou demonstrado que o Custo Aluno tem capacidade de moderar esse impacto e que a Região tem capacidade de modular essa relação. Identificou avanços na consideração da diversidade na organização do trabalho pedagógico da escola. Entretanto, permanecem invisíveis a pobreza e as questões de gênero, temas que não são considerados no projeto político-pedagógico da escola e nem conduzem a projetos específicos. Duarte (2012) defende melhores condições para a política social de educação por meio de um financiamento que considere o Custo Aluno Qualidade, permitindo equipes multidisciplinares nas escolas com remuneração adequada e aportes de serviços e equipamentos que minimizem as precariedades próprias da situação de pobreza.

Em estudos oficiais acerca dos efeitos do PBF sobre o fluxo escolar, Oliveira e Soares (2014) utilizaram três fontes de dados individualizadas: o CadÚnico, o Censo Escolar e o Projeto Frequência. Entre os principais resultados obtidos, destacam-se os seguintes: 1) os alunos que repetiram no ano anterior possuem 46% mais chances de repetir do que aqueles que foram aprovados; 2) os meninos possuem 70% mais chances de repetir do que as meninas e os estudantes em defasagem idade-série também são bastante prejudicados; 3) o alto índice de repetência entre alunos que possuem algum tipo de necessidade especial.

Outros resultados relevantes foram: 4) o primeiro ano é o com maiores chances de repetência, o que indica a gravidade de se reter a criança em fase tão precoce do aprendizado. O gargalo mais notável ocorre entre os alunos do sexto ano (antiga quinta série) e do terceiro ano; 5) com respeito às características das escolas, nota-se que quanto *melhor a infraestrutura*, menores as chances de seus alunos serem reprovados e que as escolas municipais e estaduais possuem entre 68% e 84% mais chances de reprovação do que as escolas privadas; 6) quanto maior a duração das aulas, menores as chances de repetência e turmas muito grandes apontam para maiores chances de reprovação. Uma política de *ampliação da carga horária* parece ser mais eficiente do que de redução da quantidade de alunos por classe.

É positivo os professores possuírem algum curso de pós-graduação. A variável mais importante na família refere-se à educação dos pais. O fato de os *responsáveis legais* possuírem ao menos o ensino fundamental completo reduzem as chances de repetência em um

pouco mais do que 30%. A conclusão geral aponta evidências de que *o PBF reduz a repetência de quem o recebe* (OLIVEIRA; SOARES, 2014).

Estudo realizado por Cireno, Silva e Proença (2014) analisou a associação entre ser ou não beneficiário do PBF, o desempenho na Prova Brasil, a reprovação, o abandono escolar e a distorção idade-série. Os resultados indicam que os beneficiários do PBF têm pior desempenho na Prova Brasil que os não beneficiários, mas grande parte desta diferença é explicada pelas suas condições socioeconômicas e características da escola que frequentam. Isto acontece tanto no 5º quanto no 9º ano. Porém, quando se compara o 5º e o 9º ano, ou há uma inversão da desvantagem (desempenho e reprovação), ou uma vantagem já no quinto ano para os alunos beneficiários.

As evidências sugerem que a *condicionalidade da educação do PBF, ao menos na área de educação, tem efeitos positivos sobre a trajetória escolar dessas crianças*, apresentando uma diminuição na desigualdade educacional destes alunos, comparados ao restante dos alunos de escola pública, ajudando na diminuição do ciclo intergeracional da pobreza e diminuindo as desvantagens que essa condição gera no percurso escolar dessas crianças.

Estudo de Reis (1999) *apud* Leite (2005), que analisa as percepções da elite brasileira - aí incluídos tecnocratas e burocratas dos altos escalões estatais, membros do Congresso Nacional, grandes líderes empresariais e sindicais patronais- sobre a pobreza, cita alguns dos pontos que integram o núcleo de visões comuns dessa elite a respeito da pobreza.

Nesse núcleo de visões se incluem, entre outras, a ideia de que a desigualdade é muito acentuada e “alguma coisa” precisa ser feita a esse respeito – *de preferência medidas relativas à educação* – e a opinião segundo a qual *a educação é o melhor meio para combater a pobreza e reduzir a desigualdade*, fato que, segundo Reis (1999), justifica-se por se tratar de um modo “indolor” de solucionar aqueles problemas, na medida em que não afeta a distribuição da riqueza.

Morais (2009) caracterizou diferentes perfis de trajetórias de vida de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social (um grupo em situação de rua e um grupo vivendo com a família). Os resultados do estudo sugerem a ideia de um *continuum* de vulnerabilidade social; a noção de vinculação processual com a rua e de diferentes perfis e trajetórias de vinculação com a rua; e a necessidade de que maior visibilidade seja dada para a

infância/adolescência que vive diferentes situações de vulnerabilidade social, não apenas a situação de rua. São discutidas as medidas preventivas que sejam anteriores à vinda para a rua e de medidas que atendam crianças e adolescentes que já estão na rua.

Sodelli (2006) estudou a formação inicial do professor (curso de Pedagogia) e a tarefa de educação preventiva ao uso nocivo de drogas na escola, compreendida no sentido de desenvolver ações redutoras de vulnerabilidade com os seus alunos. A noção de vulnerabilidade e a aproximação do sentido de educar/prevenir são elementos importantes já no tempo da formação inicial, assim como a formação de professores para a prevenção ao uso nocivo de drogas a partir de um *continuum*, construindo e fortalecendo uma rede cuidadora permanente entre o professor e o aluno.

Poletto (2011) realizou estudo longitudinal com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social sobre o bem-estar subjetivo, com 1080 participantes de ambos os sexos, 7-16 anos, em situação de vulnerabilidade, que viviam com a família ou em instituições de acolhimento. Os resultados mostraram que os que viviam com as famílias vivenciaram menos eventos estressores, estavam mais satisfeitos com a família e com o *self*, vivenciaram menos afeto negativo e mais positivo, quando comparados aos institucionalizados. No entanto, o grupo do acolhimento preservou a satisfação com a escola e com as amizades, possivelmente devido aos cuidados recebidos no acolhimento e ao afastamento das situações adversas na família.

Beretta (2010) teve como objeto a discussão das medidas socioeducativas no município de Araraquara – SP, analisando a sua efetividade e seus impactos na inclusão social dos adolescentes no cumprimento de medidas de privação de liberdade e meio aberto. A partir das categorias do ciclo das medidas socioeducativas – ideologia, violência, ECRAD, medidas socioeducativas, vulnerabilidades (família, renda, adolescência e ato infracional, escola e trabalho) e inclusão/exclusão – conclui-se que há muito a discutir e mudar para se atingir a efetividade dos programas socioeducativos, para não se reproduzir o ciclo de ideologias capazes de discriminar os adolescentes em cumprimento de medida, e que ainda possuem um caráter mais punitivo que educativo.

Dalbosco (2011) investigou as concepções de educadores sobre o enfrentamento de circunstâncias envolvendo álcool e outras drogas no contexto escolar, seja pelo consumo ou pelo tráfico de substâncias ilícitas. As situações-problema relacionadas a drogas que afetam o

contexto escolar estão presentes nas imediações, dentro da escola, dentro da sala de aula e até da família. Os educadores têm medo e sentem-se despreparados para lidar com as situações de risco identificadas no contexto escolar. Reconhecem a importância de um trabalho articulado com as diversas redes, com destaque para a rede de segurança pública, a família e a rede de saúde. Foram identificadas também, necessidades de capacitação específicas que incluam aspectos teóricos sobre o tema e sobre o adolescente.

Conforme já mencionamos anteriormente, a concepção de vulnerabilidade muito frequentemente vem associada à de risco social e estudos relevantes têm se debruçado sobre essa questão.

Numa perspectiva crítica à concepção que correlaciona a necessidade da educação à diminuição da pobreza, A.P.F. da Silva (2008) analisa a questão da chamada *criança em situação de risco* – designação que é usualmente empregada para selecionar as crianças pobres dos Programas de EETI e os alunos problemáticos. O conceito *situação de risco*, que correlaciona a necessidade da educação à diminuição da pobreza é inconsistente e superficial e tal conceito acarreta para aqueles assim identificados implicações mais diretas no atendimento desses jovens pobres: a escola precária para alunos precários e o preconceito contra o aluno “problemático”.

É necessário perceber as singularidades desse aluno que “não é bem-vindo” ao sistema educacional e que, mesmo diante de tantas adversidades e barreiras, ainda permanece na escola. Os profissionais da educação devem deixar para fora dos muros escolares suas concepções de aluno e de escola ideais, compreendendo as nuances que fazem da escola real um espaço único.

Guidoni (2011) estudou as práticas engendradas no Programa de EETI, implantado nas escolas de ensino fundamental do município de Vitória (ES), destinado a crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal, discutindo a questão dos critérios de seleção para os estudantes participantes do Programa e identificando a ideia de risco social como condição das famílias pobres e como critério de identificação de crianças indisciplinadas e com “desvio de conduta”. Essa seleção tem funcionado como disparadora de práticas de vigilância e controle que acabam por produzir “o risco” como identidade das crianças e famílias atendidas. Desse modo, o Programa atualiza práticas enredadas na hierarquização dos sujeitos, no controle e na vigilância, atuando no sentido de prevenir e

proteger as crianças e os adolescentes de suas próprias virtualidades, por compreendê-las como um risco à sociedade.

Também baseada em referencial de Foucault, Nascimento (2012) questiona a uniformidade e a naturalização da proteção à infância e à adolescência, sobretudo nos abrigos institucionais, buscando afirmar que, da mesma maneira que há diferentes infâncias e adolescências, há também diferentes proteções. Assim como existe um modelo prévio de proteção – e qualquer desvio a ele é visto como negligência – é preciso problematizar a proteção pelo viés daquilo que se coloca previamente como negligência. Nascimento (2012) questiona as formas de pensar que vão impondo a crença de que a melhor vida é aquela que se distancia dos riscos, entendendo que o risco é inerente à vida e aboli-lo é apostar na padronização e no controle contínuo e na pacificação da vida.

Na mesma perspectiva teórica, Tavares (2011) argumenta que do mapeamento dos pobres surge uma grande preocupação com a infância e a juventude que poderão compor as “classes perigosas” e, por isso, as crianças e os jovens “em perigo/risco” devem ter suas virtualidades controladas permanentemente. Na sua análise, o termo exclusão refletiu a face econômica do neoliberalismo globalizado de culpabilização popular e a segregação e o confinamento que produzem verdadeiro *apartheid* entre classes sociais.

### 2.2.1 A relação entre Educação, Pobreza e Vulnerabilidade Social

Na relação entre educação formal e políticas de combate à pobreza, Campos (2003) analisa que, sem ter nunca implantado um sistema universal de bem-estar social, como ocorreu em diversos países europeus no período pós-guerra, o Brasil acumula as dívidas de uma sociedade que se industrializou e urbanizou com os impasses de um país não hegemônico em um mundo globalizado, em que o desemprego e a exclusão constituem características estruturais.

Esse tema requer maior atenção dos intelectuais da educação do que tem merecido. Acerca dos vários Programas públicos com o objetivo de enfrentar a fome e transferir renda, Campos (2003) apontava algumas questões a serem pesquisadas, tais como: Qual o impacto que esses Programas têm tido nas escolas públicas e nas políticas educacionais? E junto às famílias?

Para além da frequência, que mudanças podem ser observadas, seja no aproveitamento das crianças, seja no funcionamento das escolas?

Na produção científica das ciências sociais e humanas sobre a relação entre situação de pobreza e educação formal, no período de 1999 e 2009, constata-se a excessiva pulverização dos assuntos abordados, evidenciando-se os seguintes temas: Programas de transferência de renda, exclusão social/desigualdade social e desenvolvimento do país. As categorias das produções são condição de vida, educação superior, estatísticas educacionais, formação profissional, juventude, maternidade na adolescência, práticas pedagógicas alternativas em ONGs, relação Estado-escola, relação família-escola, e saúde básica. Essa diversidade pode ser interpretada como falta de consenso e/ou indício de que o campo de reflexão ainda não está constituído, não havendo indicadores claros para identificar o novo recorte (YANNOULAS; ASSIS; FERREIRA, 2012).

Na relação entre educação formal e situação de pobreza, destacam-se as argumentações que situam a educação formal como condição ou como estratégia para a ruptura do círculo da pobreza, ou ainda como mecanismo de manutenção da ordem constituída, estabelecendo um paradoxo na função da educação formal: antídoto contra os males da pobreza *versus* reprodutora da ordem social estabelecida.

Os tipos de relação mais enfatizados são: escolaridade como condição de mudança na situação de pobreza; escolaridade como método para romper o círculo da pobreza; falta de escolaridade como causa do desemprego e subemprego; pobreza como fator explicativo do baixo desempenho escolar; sistema escolar como porta de entrada para os PTRs; sistema escolar como estratégia para a manutenção da ordem social constituída (reprodução).

Na tentativa de fugir à polarização entre as visões otimistas e pessimistas da educação formal, trabalhos mais recentes consideram que a relação entre a situação de pobreza e a educação formal é muito mais complexa e não se expressa de forma linear, pois a educação formal reúne elementos não apenas cognitivos ou pedagógicos, mas elementos econômicos, culturais e políticos. Constatam que os alunos pobres no Brasil são a maioria e a escola parece não enxergá-los. As intersecções entre as políticas assistenciais de caráter focalizado e as políticas educacionais denunciam uma convivência pouco clara e uma tensão permanente entre as diferentes lógicas, pois os programas assistenciais são paralelos às redes escolares (YANNOULAS; ASSIS; FERREIRA, 2012).

Lacunas temáticas relevantes na relação entre pobreza e educação são a incorporação nas escolas e na educação formal de adolescentes em liberdade assistida e de crianças e adolescentes abrigados; ausência de tratamento da temática da pobreza nos projetos político-pedagógicos das escolas; conceitualização da situação de pobreza na formação dos professores. Ações e programas devem ser implementados para ampliar e melhorar o trabalho pedagógico das escolas e dos professores, porque todas as crianças são protegidas legalmente tanto pela Constituição Federal como pela LDB e pelo ECA e toda escola deve garantir a totalidade dos direitos enquanto as crianças estão no seu espaço, no tempo escolar (YANNOULAS; ASSIS; FERREIRA, 2012).

Na perspectiva crítica da relação entre pobreza e escola pública, evidenciam-se fatores que agravam a problemática da aprendizagem e da cidadania na escola pública brasileira, tais como as relações de poder no contexto da escola pública, a inadequação dos critérios das políticas sociais e de avaliação educacional e o fato dos professores terem que cuidar da aprendizagem e da cidadania de seus alunos, quando sua própria aprendizagem e cidadania estão sensivelmente comprometidas. Consta-se a falha do Estado brasileiro na oferta de uma educação de qualidade para a população historicamente marginalizada, e o fato de a escola priorizar menos a aprendizagem e mais questões relacionadas à situação de pobreza ou à desigualdade social, e à incorporação de PTRs no cotidiano escolar (IOSIF, 2007).

Gluz (2007) destaca, por um lado, o olhar economicista, em que os pobres são definidos pela renda baixa; por outro, a imagem da carência na qual os pobres são considerados alunos deficitários e carentes. Essas representações dos atores deterioram as relações sociais e as práticas educativas, pois ressignificam antigas e novas formas de desigualdade escolar.

Também na concepção crítica da relação entre pobreza e cidadania, constata-se que a própria substituição do termo sociedade civil pela expressão *terceiro setor* designa o intento de retirar a cidadania do terreno da política, retomado pelo Estado. Pela escassez de recursos públicos destinados às políticas sociais e pela gravidade da situação a ser enfrentada, setores da sociedade civil com frequência subordinam sua visão universalista de direitos e se rendem à possibilidade concreta e imediata de atender a um “punhado de desvalidos”. A alternativa passaria pela noção de direitos e novos direitos e de espaços públicos, para a luta pela sua qualidade, pela pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder (DAGNINO, 2004).

### 2.2.2 Educação, pobreza e vulnerabilidade social: algumas constatações

A relação entre a situação de pobreza e a educação formal no Brasil se configura de forma muito complexa e não linear, exigindo interlocução de várias áreas de conhecimento, pois a educação formal reúne elementos não apenas cognitivos ou pedagógicos, mas também econômicos, culturais e políticos. Os alunos pobres no Brasil, que historicamente foram excluídos do acesso e da permanência com sucesso na escola básica, são a grande maioria no ensino público.

Entretanto, o olhar da escola a esses alunos pobres, em geral, é superficial, preconceituoso, impregnado do ranço meritocrático do discurso liberal e do elitismo característico de uma sociedade excludente e desigual. A escola parece não enxergá-los e, quando o faz, é pela perspectiva do que lhes falta, das suas carências culturais, das suas dificuldades de adaptação às normas padronizadas, rotineiras e ritualísticas da instituição escolar, como os “meninos do projeto”. A escola demonstra pouco interesse em melhor conhecê-los de fato, como sujeitos de conhecimento, como cidadãos portadores de direitos, com grandes potencialidades a partir de sua forma de vida e experiências concretas.

Nesse olhar, a perspectiva de classe é fundamental. Entretanto, outras categorias tais como gênero, raça, espaço, territorialidade, subjetividade, religiosidade devem se fazer presentes nessa abordagem. As interfaces entre as políticas assistenciais e as educacionais denunciam uma convivência pouco clara e uma tensão permanente entre as diferentes lógicas.

Assim, entendemos que a temática da relação entre educação, pobreza e vulnerabilidade social é um campo ainda em formação, demandando aprofundamento de estudos com urgência, pela gravidade e amplitude dos processos pelos quais essa relação se concretiza. É expressiva e marcante no discurso social e político a influência da pobreza e da vulnerabilidade social na educação e na justificativa dos programas de EETI, no PME e no PBF. Essa relação se insere no contexto mais amplo das sociedades modernas em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, e demandam um esforço de compreensão acerca das políticas sociais e do capitalismo contemporâneo, o que será objeto do nosso próximo capítulo.



### CAPÍTULO III – POLÍTICAS SOCIAIS E CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

O objetivo deste estudo é analisar as intenções e tensões presentes na relação entre a EETI e as políticas sociais implementadas pelo governo federal, no curso da última década, no enfrentamento à pobreza e prevenção à vulnerabilidade social, tendo como eixo analítico as proposições do Programa mais Educação (PME) e suas interfaces com outros programas sociais do governo federal, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF).

Neste capítulo, vamos aprofundar referenciais macroteóricos, na tentativa de estabelecer um panorama analítico a partir do qual seja possível compreender os determinantes em que se inserem as *políticas sociais hoje, a pobreza, a vulnerabilidade social, a política educacional, a função social da escola hoje e a Educação Escolar em Tempo Integral*, sendo essa última nosso eixo de análise, que atravessa todas as outras categorias.

Buscamos referenciais teóricos amplos e abrangentes, que nos permitam fundamentar, problematizar e atualizar essas dimensões que norteiam o trabalho, estabelecendo entre elas uma relação e/ou tensão, um possível diálogo e/ou confronto, apontando as divergências de fundo e de superfície e evidenciando sentidos e aspectos comuns, que nos permitam (de)compor um panorama de análise.

Trabalharemos com os referenciais originais, em *diálogo com seus intérpretes, estudiosos e pesquisadores brasileiros*, destacando, sobretudo, *as tensões e disputas* nos campos teóricos que repercutem nas macropolíticas sociais e educacionais e na interface entre o PME e outros programas sociais do governo federal.

#### 3.1 A POLÍTICA SOCIAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Utilizamos o termo *política social* no sentido abrangente e estruturante de concepção que norteia as ações governamentais desenvolvidas por meio de *políticas sociais* específicas para as áreas de saúde, assistência social, educação, seguridade, emprego e renda, moradia, alimentação, segurança. “O tema da *política social* [...] sempre foi atravessado por fortes tensões políticas, considerando que se trata de *políticas públicas e sociais* que incidem na questão distributiva, lidam com as desigualdades e múltiplas expressões da questão social, e resultam da luta de classes” (BEHRING, 2011, p. 09).

A política social permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, em vários aspectos e dimensões da vida. As políticas sociais, organizadas em sistemas de proteção social, se relacionam historicamente com a luta por direitos sociais, dos trabalhadores e segmentos empobrecidos, por gerações, na tentativa de criar um padrão de vida digna frente à desigualdade intrínseca ao capitalismo. Assim, “as políticas públicas devem estar voltadas para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado” (YAZBEK, 2008, p. 77).

A política social, em seu estágio mais avançado, se manifesta em complexos processos de distribuição de renda, oferta de bens e serviços, distribuição de ativos patrimoniais, na aplicação de parcelas do Produto Interno Bruto (PIB), regulando alguns setores do mercado e empregando expressiva parcela da força de trabalho do país. Essas políticas interferem na situação social dos indivíduos, famílias e grupos sociais pelas melhorias na qualidade de vida e, em virtude das suas dimensões, alteram a economia de um país, o meio ambiente e o nível de democracia alcançado, tornando-se, assim, elemento fundamental para o processo de desenvolvimento nacional (CASTRO, 2012).

Apesar de suas diferentes abordagens, as definições de política pública e de política social assumem, em geral, uma visão abrangente do tema, uma perspectiva de que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses nela exercem influência, mesmo que em graus diferenciados. Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política social é campo multidisciplinar e sintetiza teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia, buscando explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006).

As políticas sociais, organizadas em *sistemas de proteção social* da Europa ocidental, se desenvolveram amplamente após 1945, até 1970, estruturados sobre os pilares da regulação do mercado pelo Estado, a partir das concepções keynesianas do “Estado de Bem-Estar Social”.

O capitalismo avançado vivia uma fase áurea, com o crescimento mais rápido de sua história. Essas políticas sociais, ao mesmo tempo em que criavam empregos, ao instituir bens e equipamentos públicos, também contribuíam no aumento do consumo, pela maior aquisição de mercadorias e pelo sustento de pessoas impossibilitadas de trabalhar, por meio de PTRs ou

de complementação de renda, tais como pensões, auxílios, renda mínima, dentre outros (CASTEL, 2012; BEHRING; BOSCHETTI, 2006, YAZBEK, 2008).

Esse conjunto de políticas sociais, articuladas às políticas econômicas, é o que se caracteriza como *sistema de proteção social*. Para Boschetti (2012), a existência desse sistema pode ser interpretada sob diferentes abordagens teórico-políticas: como forma de libertação dos indivíduos das leis do mercado (POLANYI, 1980); como uma propriedade social intransferível e indisponível para venda no mercado (CASTEL, 2012); como a desmercantilização de certos bens e serviços (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Portanto, a política social é um campo de disputa simbólico pela unidade de análise, envolvendo vários aspectos: o *significado* de política social, a definição do que pode ser *caracterizado como políticas sociais*, os *caminhos* pelos quais se definem o perfil dessas políticas, ou a *avaliação dos resultados* dessas ações. Assim, o combate à pobreza se situa como um dos elementos centrais da política social na contemporaneidade (MAURIEL, 2008).

As grandes perspectivas teóricas sociais modernas – Liberalismo, Neoliberalismo, Marxismo, Pós-Estruturalismo e Pós-Modernismo – com suas ramificações contemporâneas, expressam diferentes concepções de política social e pobreza.

O *Liberalismo*, com seu esquema de estratificação social meritocrático, evidencia as habilidades e talentos dos indivíduos, enfatizando que o Estado deve garantir determinadas liberdades – a propriedade, a liberdade política e a segurança pessoal – mas em primeiro lugar, a liberdade de iniciativa econômica. “É realmente estrita essa conexão entre propriedade e liberdade: a liberdade está em função da propriedade e esta é o alicerce da liberdade burguesa, que nessa época, era progressista” (GRUPPI, 1980).

Esse sistema revelaria de modo espontâneo as necessidades de cada um e de todos, sancionando as escolhas individuais, atribuindo-lhes valores, fazendo com que os interesses e os sentimentos das pessoas naturalmente as levem a dividir o capital de cada sociedade na medida do possível e na proporção mais adequada ao interesse de toda a sociedade. Nas últimas décadas do século XVIII, a tradição liberal desdobrou-se em dois grandes eixos de princípios programáticos: a procura do interesse próprio conduz ao ajustamento entre os indivíduos; e o poder político deve ser cuidadosamente limitado pela lei. Aí figuram a defesa

das liberdades individuais, a crítica da intervenção estatal, o elogio das virtudes reguladoras do mercado (MORAES, 1997).

No contexto do pensamento liberal, merece destaque a experiência do *Estado de Bem-Estar Social* (*Welfare State*), sua configuração e sua desconstrução, considerando que “o experimento histórico nele plasmado tenha sido um capítulo da dinâmica capitalista em que o crescimento econômico esteve conectado à diminuição da pobreza absoluta e à redução de desigualdades” (NETTO, 2007, p. 144). O Estado de Bem Estar Social se estruturou já em meados do século XX, na tentativa de responder às influências das teorias socialistas, com foco no sistema econômico capitalista, tendo como principal expoente Lord Keynes (1883-1946). Desde então, as concepções liberais de igualdade, liberdade, justiça e oportunidade permaneceram temas dominantes no debate político e na disputa pela definição da agenda da política de bem-estar .

Os anos do Estado de Bem-Estar, denominados por alguns economistas como *trinta anos dourados*, *três décadas de ouro* ou *gloriosas* do capitalismo representaram uma simbiose entre taylorismo/fordismo e macroorientação econômica keynesiana – com uma forte intervenção do Estado – e garantiram, nos países centrais do capitalismo europeu, um contexto mediado politicamente em que o crescimento econômico operou uma significativa redução da pobreza e uma diminuição de desigualdades. O Estado previdenciário universal oferecia aos trabalhadores emprego, proteção e acesso a uma enorme gama de bens e serviços, com ganhos salariais reais.

Para Hobsbawm (1995), foi impressionante a extensão em que o surto econômico parecia movido pela revolução tecnológica e a forma como essa revolução entrou na consciência do consumidor. “Havia uma substancial reestruturação e reforma do capitalismo e um avanço bastante espetacular na globalização e internacionalização da economia [...]. Essencialmente, foi uma espécie de casamento entre liberalismo econômico e democracia social” (p. 264).

Essa configuração histórica do desenvolvimento capitalista constituiu-se de experiências diferenciadas, seja do ponto de vista cronológico, seja do ponto de vista da formatação institucional (PRZEWORKSKY, 1989). Entretanto, três elementos comuns marcaram as várias experiências de Estado de Bem-Estar Social: um tempo de quase trinta anos com crescimento da economia capitalista , notáveis índices de crescimento , altas taxas de lucro e atenuação dos efeitos das crises de 1949, 1953, 1958, 1961 e 1970; uma forte organização operária e

trabalhadora com alta mobilização sindical e sólidos aparatos partidários (social-democratas, socialistas e/ou comunistas); e o pavor das burguesias ocidentais em face da expansão do socialismo no contexto pós-guerra de 1945 e sua disposição em admitir a legitimidade de várias demandas do proletariado (MANDEL, 1982).

Nessas condições, o crescimento econômico capitalista compatibilizou-se com a redução/reversão de situações de pobreza, e uma diminuição de desigualdades sociais. Entretanto, “as experiências de *Welfare* não expressaram uma possível *evolução normal* do desenvolvimento capitalista. Ao contrário: elas constituíram uma excepcionalidade (cronológica, espacial e socio-política) na processualidade multissecular do capitalismo (NETTO, 2007, p. 146).

Os limites do *Welfare State* já começaram a se fazer sentir no final da década de 1960. As políticas do Estado de Bem-Estar e os governos social-democratas não conseguiram enfrentar a crise estrutural do modelo fordista e neofordista de produção, que vivia sua segunda fase no contexto das teses keynesianas. Principiou-se, assim, a defesa às “leis naturais do mercado”, o fim da estabilidade no emprego, o corte das despesas previdenciárias, o *Estado Mínimo* e as políticas neoliberais (FRIGOTTO, 1995). O capitalismo contemporâneo revelou-se incapaz de reformas para a ampliação de direitos sociais e recusou qualquer controle social. A desconstrução do *Welfare State* expressa o fim “do capitalismo “democrático”, que durou trinta anos, revelando a incompatibilidade de uma conexão durável entre dinâmica capitalista, supressão de pobreza absoluta e redução de desigualdades” (NETTO, 2007, p. 147-148).

Para Kerstenetzky (2013), o horizonte do Estado de Bem-Estar Social é uma possibilidade de transformação social na direção de uma repartição mais equitativa da riqueza dos países capitalistas, dependendo de sua configuração institucional, pois é justamente nos estados de bem-estar universalistas que as políticas sociais são mais efetivas em reduzir desigualdades.

O *Neoliberalismo* apresenta em si as duas dimensões características de todo processo de construção e hegemonia: configura-se como uma alternativa de poder vigorosa e sintetiza um projeto ambicioso de construção de um novo *senso comum* que confere legitimidade às propostas do bloco dominante, sobretudo a partir da queda do comunismo na Europa oriental e da União Soviética. “O neoliberalismo deve ser compreendido na dialética existente entre tais esferas, as quais se articulam adquirindo mútua coerência” (GENTILI, 1999, p. 11).

O *Neoliberalismo* tem em Hayek e Friedman dois de seus principais formuladores, atacando de forma veemente qualquer limitação aos mecanismos de mercado ao Estado, considerando-a como ameaça à liberdade econômica e política e condenando o igualitarismo do Welfare State, que, na sua visão, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência. Hayek se opõe à ideia de direitos sociais ou direitos socioeconômicos (MAURIEL, 2008).

Para Hayek, a pobreza absoluta pode ser extinta pelo capitalismo, mas a desigualdade e a pobreza relativa são resultantes do funcionamento da ordem espontânea e não devem ser sanadas pelo Estado, pois, para garantir resultados iguais para pessoas diferentes, é necessário tratá-las de maneira diferente (MALAGUTI; CARCANHOLO; CARCANHOLO, 1998).

Com a chegada da crise do capitalismo em 1973, as ideias neoliberais ganharam terreno nos países do capitalismo central e, a partir da eleição de Margareth Thatcher, em 1979, vários deles elegeram governos afinados com o programa neoliberal. Esses governos contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram os impostos sobre os altos rendimentos, aboliram controle sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, impuseram uma nova legislação anti-sindical, cortaram gastos sociais e promoveram um amplo programa de privatização (ANDERSON, 1995).

Os efeitos do ajuste neoconservador com um novo modelo de acumulação e regulação social, trouxeram consequências graves: aumento da miséria absoluta, da fome, da violência, de doenças endêmicas, do desemprego e subemprego estrutural, que atingiu, de forma diferenciada, os países do Cone Norte e do Sul (FRIGOTTO, 1995, p. 84).

No plano econômico, o neoliberalismo fracassou, pois não representou nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. “Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria” (ANDERSON, 1995, p. 23). Ideologicamente, o neoliberalismo conseguiu uma enorme hegemonia política.

O *Marxismo* apresenta a ousadia e originalidade de uma obra com a qual dialogou toda a reflexão econômico-histórica e política posterior. No final do século XVIII – marcado pelo liberalismo radical de Rousseau – duas experiências concretas tornariam a “*questão social*” e a história temas centrais: A Independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa. As reivindicações, demandas e exigências dos grupos sociais eram não só diferenciadas, como

podiam ser opostas e contraditórias. Para o marxismo, a *questão social* é, ao mesmo tempo, problema prático, reflexão teórica e questão histórica, realizando uma crítica aguda ao liberalismo, fundamentada na concepção de que “as sociedades forjam os homens e estes, a partir das condições que encontram, buscam mantê-las ou transformá-las” (FONTES, 1998, p. 161).

Na concepção marxista, o capitalismo é uma relação social que permitiu emergir a produção industrial, o desenvolvimento das forças produtivas e a subordinação de toda a vida social a esse sistema produtivo. Os trabalhadores tornam-se proprietários de uma única mercadoria, a força de trabalho. A posição dos indivíduos na sociedade não se define pela capacidade nem por qualidades pessoais. Todas as relações sociais se reduzem a relações mercantis e se desintegram todas as formas tradicionais de permanência e coesão social.

Para Marx, o proletariado traz em si a possibilidade de construir a socialização completa da estrutura produtiva e da vida social, tornando-se o agente histórico potencial mais significativo do século XIX. Nessa perspectiva, a liberdade do trabalhador, ainda que dominada pelo capital, traz novas possibilidades de lutas solidárias, alianças por indústrias, por localidades.

Em Marx, questão social não é sinônimo de pobreza ou desigualdade, pois estas se situam no movimento do capital e são, portanto, resultado da situação do trabalhador assalariado na sociedade capitalista. Assim, a solução para a “*questão social*” não está nos marcos do capitalismo, pois ainda que os trabalhadores tenham conquistas imediatas, estas devem ser vistas como etapas na luta política pela ultrapassagem dessa ordem social (MAURIEL, 2008).

Embora pressionado a assumir funções coesivas e legitimadoras, o capitalismo não trouxe mudança na dinâmica econômica elementar da nossa sociedade, assentada na acumulação capitalista, e daí decorre a permanência da pobreza e da desigualdade. “Por isso mesmo, confrontamo-nos com os desafios de uma *questão social* que se apresenta hoje mais ampla e diversificada que em qualquer tempo anterior. (NETTO, 2007, p. 156).

Ao longo do século XX, várias revisões marxistas foram se configurando, como Luckács, Gramsci, o marxismo radical de Lênin e Stalin, depois influenciado pela Escola de Frankfurt, Benjamim, Horkheimer e Adorno, Marcuse, Habermas, Althusser, entre outros, com grande

influência nos debates e abordagens relativas à pobreza e às desigualdades estruturais nas sociedades ocidentais modernas.

O caráter dual do *Welfare State*, que atende os interesses do capital e do trabalho simultaneamente, é enfatizado por autores que apresentam as políticas sociais como arenas da luta de classes. Essa concepção se situa na crise na contradição fundamental entre a produção social e a apropriação privada, analisando que as estruturas “não mercado” são fundamentais para manter a dominância do princípio da troca, sendo o Estado o ente que incorpora essas contradições pelas diferentes institucionalidades e agentes (OFFE, 1989).

Destacam-se, ainda, os chamados *pós-industrialistas*, para quem a política social contribui diretamente para a própria formação da classe trabalhadora, pois é um veículo para realizar o desenvolvimento social. O pós-industrialismo enfatiza a transição da manufatura para os serviços, acompanhada do aumento da importância do conhecimento e da informação na organização da atividade econômica.

O *Pós-estruturalismo* evidencia o debate sobre o relacionamento entre poder, resistência e práticas políticas, e sobre a natureza política do conhecimento acerca da vida social e pessoal. A partir da obra de Foucault, seu principal expoente, essa concepção discute a maneira como o poder se modulou na passagem do século XVIII para o século XIX, fazendo emergir um dispositivo de governo que atua não somente nos indivíduos, pelo eixo das disciplinas, mas também pelo *biopoder*, conhecendo, organizando e controlando a vida, atuando pelos dispositivos de segurança e apregoando a saúde e a redução dos riscos (NASCIMENTO, 2012).

O poder soberano estabelece um elo concreto e até pessoal na relação de poder, ao passo que a disciplina atua pelo mecanismo da neutralidade científica, que é fundamento para a intervenção das instituições de assistência social, em que são reforçados os modelos hegemônicos como naturais, produzindo efeitos de normalização (SCHEINVAR, 2009). “O direito deve ser visto como um procedimento de sujeição que ele desencadeia, e não como uma legitimidade a ser estabelecida” (FOUCAULT, 1982, p. 182).

Assim, na abordagem pós-estruturalista, o aparecimento da “*questão social*” resultou de uma combinação de circunstâncias que estabelecem as políticas sociais e a pobreza como problema social moderno, ou seja, como alvo do Estado, movimentos profissionais e filantrópicos afins,



compondo um *sistema de conhecimento*. Esse saber científico acaba por definir o certo e o errado, o normal e o patológico, produzindo concepções de igualdade, homogeneidade, consenso. Dessa forma, a escola, as entidades de assistência e todos os mecanismos “responsáveis pela execução de políticas públicas visando à ordem, à disciplina e ao “sequestro” pregam a igualdade da desigualdade” (SCHEINVAR, 2009, p. 91).

Assim, pauperismo, exclusão, desigualdade, violência, e outras manifestações da questão social emergem no cenário contemporâneo como um problema representado por um sistema de conhecimento que valida, ao mesmo tempo, sua presença ou sua ausência. Os fundamentos do combate à pobreza no contexto atual constituem um discurso hegemônico global, que expressa as lutas pelo poder sobre o processo de acumulação financeira, com base na legitimação de conceitos e significados adotados por organismos multilaterais, Estados e outros grandes atores da arena mundial (MAURIEL, 2008).

O *Pós-Modernismo*, cujo aspecto essencial é a perda da crença no liberalismo, no socialismo e na razão moderna (LYOTARD, 1979; CONNOR, 1993; JAMESON, 1997), apresenta linguagem e concepções derivadas de trabalhos na área das humanidades, especialmente da crítica literária, da psicanálise lacaniana e da filosofia pós-estruturalista francesa. Critica o pensamento europeu dos séculos XVIII e XIX, centrado no universalismo da verdade, da ciência, da razão, com suas visões eurocêntricas e masculinas da verdade. “Os elementos que envolvam a certeza, a representação da realidade, a universalidade, a globalidade, os imperativos ou alicerces práticos são postos em causa” (MORROW, TORRES, 1997, p. 376).

O Pós-modernismo sustenta-se numa lógica em que a justiça social e a verdade científica consistem na otimização das performances do sistema e sua eficácia, pois o cenário pós-moderno é cibernético, informático e informacional. Traz inconsistências e contradições no campo sócio-econômico: “ela quer, simultaneamente, menos trabalho (para baixar os custos da produção), e mais trabalho (para aliviar a carga social da população inativa)” (LYOTARD, 1979, p. XVII). Enquanto paradigma cultural, é um produto das economias capitalistas pós-industriais/ pós-fordistas. Enfatiza os processos de fragmentação do poder, da homogeneidade do sistema mundial, das comunidades e identidades políticas, dos interesses materiais e da ação coletiva, “o que resulta em que as exigências dos movimentos sociais passem das questões da distribuição para questões ético-culturais”. (MORROW, TORRES, 1997, p. 378).

Novos problemas colocados na pauta política por variados movimentos sociais – feministas, anti-racistas, ecológicos, homossexual, dentre outros, – promoveram a abertura da agenda política e cultural para os novos riscos ligados às diferenças sociais no contexto contemporâneo. A ideia pós-moderna de cidadania vê o cidadão não pelo seu status a ser adquirido pelo trabalho, renda ou participação política, mas pelas suas respectivas identidades forjadas pelas diferenças.

Um aspecto fundamental diz respeito às possíveis aplicações do Pós-modernismo ao Terceiro Mundo e às possibilidades de, pela perspectiva pós-moderna, se minimizarem os excessos da modernização espoliadora, do colonialismo e do imperialismo e, ainda, se apagar da memória os males da modernidade e o fato de que a maioria das promessas do modernismo em ancipatório não foram realizadas sequer no mundo desenvolvido. Assim, dimensões da condição pós-moderna coexistem com iniciativas da modernidade e seus derivados: a diferença, a marginalização, a crescente pobreza estrutural no contexto da desorganização psíquica e cultural (MORROW, TORRES, 1997).

Essa breve retomada das concepções dessas grandes teorias sociais modernas evidenciam que três condições são consideradas fundamentais para pensar a política social na atualidade:

1<sup>a</sup>) a mudança do estatuto teórico da *questão social* que, no discurso hegemônico, hoje é pensada como pobreza, entendida enquanto falta de capacidade individual; 2<sup>a</sup>) a transição do enfrentamento da *questão social* nacional para a internacionalização do *combate à pobreza*; 3<sup>a</sup>) a natureza e funcionalidade das formas de enfrentamento da *questão social* que derivam desses dois grandes processos, ou seja, as políticas sociais de combate à pobreza (MAURIEL, 2008, p. 331).

Uma referência importante no debate acerca da *questão social* na atualidade e da sua relação com a pobreza é Robert Castel (2012), que situa essa análise no contexto da França das décadas finais do século passado, interpretando-a hoje a partir do enfraquecimento da condição salarial. A centralidade do trabalho atualmente é recolocada em questão, provocando retração do crescimento, o fim do quase pleno emprego, o reaparecimento de “trabalhadores sem trabalho”, de “inúteis para o mundo”, de “supranumerários”. “Há uma *questão social* e é a questão do estatuto do assalariado” (CASTEL, 2012, p. 495).

Castel (2012) analisa que a corrosão da sociedade do pleno emprego, chamada por ele “sociedade salarial”, representa uma situação que combina o desemprego, a precarização do trabalho e a desfiliação, na qual o indivíduo, além de vulnerável, estaria fora do alcance das instituições sociais, pois o conjunto das suas relações de proximidade a partir de sua inscrição

territorial, familiar e social, é insuficiente para reproduzir sua existência e para assegurar sua proteção. Enfatiza o problema da “desestabilização dos estáveis”, o que gera um processo de vulnerabilidade familiar, atingindo as famílias beneficiárias de subvenções sociais, com frágil status social, os sem-teto, aquele sem domicílio fixo, como “homólogo moderno do vagabundo das sociedades pré-industriais” (p. 535).

Para Castel (2012) a relação salarial no capitalismo assumiu diferentes configurações e a passagem da relação salarial do início da industrialização à relação salarial fordista reuniu cinco condições: 1) uma nítida separação entre os que trabalham regularmente e os inativos; 2) a racionalização do processo de trabalho, com fixação do trabalhador em seu posto e definição rigorosa de duração de trabalho, aliada à diferenciação entre o pessoal de execução e o de controle; 3) o acesso do operário ao consumo dos produtos da sociedade industrial e a um novo registro de existência; 4) o acesso à propriedade social e aos serviços públicos, com uma rede mínima de seguridades protetoras da privação absoluta; 5) a inscrição do trabalhador num coletivo dotado de um estatuto social, em que a convenção coletiva prevalece sobre o contrato individual de trabalho.

Castel (2012) identifica na sociedade industrial três formas dominantes de cristalização das relações de trabalho: *condição proletária*, *condição operária* e *condição salarial*, não sendo uma condição linear. A *condição proletária*, do início da industrialização, representa uma situação de quase exclusão do corpo social. É caracterizada por remuneração mínima, garantia somente da reprodução do trabalhador e sua família, sem permitir investimento no consumo, marcada por uma “vulnerabilidade de todos os momentos” (CASTEL, 2012, p. 444).

A *condição operária* configura o reconhecimento da classe operária como força social determinante, ocorrendo um processo de extensão de direitos tais como redução do horário de trabalho e férias. A organização científica do trabalho configura a diferença entre operário e empregado/funcionário, sendo o primeiro responsável pelas tarefas de execução e o funcionário pelas de controle. A *condição operária* ocupa na sociedade da década de 30, na França, uma relativa “integração na subordinação” (CASTEL, 2012, p. 444), configurando-se como *fatores de pertencimento* os seguros sociais, o direito ao trabalho, os ganhos salariais, o acesso ao consumo de massa, a participação na propriedade social e no lazer. Nesse sentido, a condição operária difere muito da condição proletária do começo da industrialização, marcada pela vulnerabilidade intensa.

A *condição salarial* começa a partir de 1950, quando o trabalhador vai se tornar consumidor de bens de prestígio, gozo de férias, viagens ao exterior, bons salários e segurança contra as intempéries não necessariamente ligada ao patrimônio mas à condição salarial. Essa condição vai aumentar até 1975, apoteose da sociedade salarial, com aumento dos assalariados não operários, um salariado burguês, um “proletário de colarinho branco”, composto de salarizados médios e superiores, professores, especialistas, paramédicos, animadores culturais, publicitários. Configuram-se relações complexas entre trabalho e patrimônio, com mediação dos diplomas escolares. Muitas posições salariais de alto grau são ocupadas por famílias economicamente bem favorecidas, que ocupam posições dominantes nas empresas públicas e privadas, no aparelho do Estado, as quais Bourdieu, citado por Castel (2012) denomina “nobreza de Estado”. Na *condição operária*, há forte presença do consumo como princípio de diferenciação generalizada.

A relativa integração provoca uma distância em relação aos trabalhadores de ocupações sazonais, instáveis, intermitentes, trabalhadores periféricos, imigrantes, mulheres e jovens. Outras situações periféricas da sociedade industrial são bolsões residuais de pobreza, assim como setores muito ricos, mas isso não parece questionar a dinâmica do progresso social nem o *status quo*. Assim, com a consolidação da *condição operária*, subsiste “uma linha divisória entre grupos vulneráveis e uma maioria que parece solidamente engajada num processo de ampla participação nos benefícios do progresso social” (CASTEL, 2012, p. 476).

O contexto dos anos 70 na França caracterizou o que Castel (2009) denomina *O Estado do Crescimento*, um modo de gestão política que associou a sociedade privada e a propriedade social, o desenvolvimento econômico – vindo em primeiro lugar – e a conquista dos direitos sociais, o mercado e o Estado, a partir dos princípios keynesianos. Configurou-se uma forte sinergia entre o crescimento econômico, o quase pleno emprego e o desenvolvimento dos direitos sociais. “A *sociedade salarial* parecia seguir uma trajetória ascendente que, num mesmo movimento, assegurava o enriquecimento coletivo e promovia uma melhor repartição das oportunidades e das garantias” (CASTEL, 2012, p. 498). Entretanto, essa trajetória foi interrompida.

Na análise de Castel (2012), a instauração dos *sistemas de proteção social*, no final do século XX, deve ser contextualizada no bojo das transformações que alteraram o Estado de Bem Estar, cuja crise acirrou a *questão social* e provocou alterações nas relações sociais. O movimento da chamada “sociedade salarial” apresentava três impasses: o caráter inacabado e

frágil das chamadas “conquistas sociais”; o aspecto perverso das proteções sociais na gestão burocrática e impessoal do estado social; a contradição entre os efeitos homogeneizadores do estado social e seus efeitos individualizantes.

Nesse contexto, o desemprego e a precarização do trabalho trouxeram uma profunda reviravolta da *condição salarial*. Para Castel (2012) “...ênfatar essa precarização do trabalho permite compreender os processos que alimentam a vulnerabilidade social e produzem, no final do percurso, o desemprego e a desfiliação” (p. 519). A desfiliação “não equivale necessariamente a uma ausência completa de vínculos, mas à ausência de inscrição do sujeito em estruturas portadoras de sentido” (p. 536).

A existência de mecanismos para controlar o futuro de uma sociedade desenvolvida, dominar suas turbulências e alcançar formas de equilíbrio organizadas têm no Estado em papel central. O Estado Social – designação para denominar o Estado de Bem-Estar – é um “um ator central para conduzir tais estratégias, obrigar os parceiros a aceitarem objetivos sensatos, zelar pelo respeito dos compromissos. O Estado Social – estado social-democrata é este ator” (CASTEL, 2012, p. 498).

O processo ocorrido nesse contexto de fim do quase pleno emprego significa uma mudança profunda de passagem de políticas desenvolvidas em nome da *integração* para políticas conduzidas em *nome da inserção*. As políticas de inserção obedecem a uma lógica e discriminação positiva: há um recuo das políticas integradoras globais e uma multiplicação dos tratamentos especiais para as “populações com problemas. [...] Para essas novas populações, as políticas de inserção vão precisar inventar novas tecnologias de intervenção. Vão situar-se aquém das ambições das políticas integradoras universalistas, mas também são distintas das ações particularistas com objetivo reparador, corretivo e assistencial da ajuda social clássica”(CASTEL, 2012, p. 541- 542).

Essa análise de Castel (2012), a nosso ver, problematiza as concepções que caracterizamos atuais políticas brasileiras de TR, inclusão social e combate à pobreza como particularistas, assistencialistas e com objetivo reparador. Indica a necessidade de que essas políticas de inserção inventem novas tecnologias de intervenção. Entendemos que tal análise é adequada à EETI, ao PBF e à sua relação com a pobreza e a vulnerabilidade, tema deste estudo.

No Brasil, a partir da ditadura militar, houve uma extensão das políticas sociais a uma parcela da população que se mantinha à margem das ações do setor público, a fim de legitimar a posição de repressão política adotada. Entretanto, o aumento acentuado nas desigualdades sociais, com uma intensa precarização dos serviços prestados, diante de uma crescente demanda, gerou a exclusão de uma parcela da população do acesso aos serviços públicos (BENEVIDES, 2011). No contexto de meados dos anos 1970, os movimentos sociais e populares, por meio de lutas sociais ativas, retomaram com vigor o processo de criação, fortalecimento e consolidação da democracia, bem como a conquista, o exercício ativo e a ampliação da cidadania no Brasil (GOHN, 1992; DOIMO, 1995; SCHERER-WARREN, KRISCHKE, 1987; PIRES, 1993, SADER, 1988).

Esses movimentos buscaram estabelecer novo formato dos meios e formas de relação entre Estado e sociedade, sobretudo em relação aos mecanismos de participação e gestão das políticas sociais e à conquista de novas responsabilidades sociais públicas pelo Estado. No contexto pós-ditadura militar, a direção das lutas sociais dirigia-se mais ao processo de derrubada do autoritarismo e de combate à privatização no interior do Estado do que, propriamente, ao alcance da universalização e equidade de direitos humanos e sociais. A Constituição de 1988 representa um marco na história da proteção social no Brasil, pois, a partir daí, as políticas sociais passam a ser dever do Estado, sustentando-se no direito social dos cidadãos e instituindo propostas de políticas universais e igualitárias, numa perspectiva de inclusão social de toda a população.

Entretanto, esses direitos permaneceram mais avançados no plano da letra da lei do que em sua efetivação concreta. A Constituição democrática das políticas sociais “[...] não teve forças para confrontar a incrível desigualdade social no interior dos países latino-americanos, onde os altos índices Gini permaneciam inamovíveis ou de lenta redução” (SPOSATI, 2011, p. 108).

Corroboramos a análise de que ocorreu na América Latina um processo de *regulação social tardia*, pois as políticas sociais em nosso continente se configuram em um movimento histórico *distinto do europeu*, com características próprias de sua história, “instaladas de forma fragmentada, setorizada e em geral, com acesso limitado ao operariado urbano, e fortes sinais de branqueamento no acesso a seus benefícios” (SPOSATI, 2011, p. 106). Assim, as políticas sociais na América Latina, neste início de século XXI, têm o *duplo desafio* de superar as heranças do final do século passado com sua marca neoliberal e as desigualdades

sociais e econômicas, na perspectiva de assegurar a universalidade e a equidade de direitos humanos e sociais para os segmentos e camadas que permanecem precarizados em suas condições de vida, trabalho e cidadania.

### 3.2 POLÍTICAS SOCIAIS E CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL

As sucessivas manifestações da crise do capital nos últimos anos provocaram mudanças estruturais nos sistemas pioneiros de proteção social, cuja corrosão representa o auge da barbárie capitalista e sua reação às conquistas da classe trabalhadora (BOSCHETTI, 2012).

A gravidade da crise de 2007-08 e suas repercussões, tanto no capitalismo central quanto no periférico, parecem indicar a incompatibilidade da universalização dos direitos com a lógica da acumulação do capital. Entretanto, nesse cenário de crise, e considerando nosso tema de pesquisa, intriga-nos e mobiliza o nosso desejo de compreensão teórico-metodológica o debate acerca do modelo de desenvolvimento e a perspectiva das políticas sociais que vêm sendo implementados pelo Estado brasileiro, sobretudo nos governos de 2003/2010 (Luis Inácio Lula da Silva) e 2011-2014 (Dilma Rouseff), que expressam aspectos e dimensões cuja análise parece escapar a todas as caracterizações anteriormente mencionadas, se vistas isoladamente.

A possibilidade da política governamental, mesmo na esfera federal, tem limites claros, colocados pelo projeto de Estado que a orienta, pela forma de inserção no cenário mais amplo do mundo globalizado e pela gravidade das novas questões relativas ao próprio equilíbrio do planeta. As políticas públicas, as políticas sociais setoriais, num dado Estado, são sempre implementadas dentro das possibilidades do jogo político e da lógica que norteia esse Estado. No caso do Brasil, as políticas sociais dos governos recentes têm se orientado pela perspectiva denominada *neo-desenvolvimentista* (OLIVA, 2010).

Segundo essa concepção, a sociedade brasileira se desenvolveu sob o signo da concentração da terra, do poder político e da exclusão social. Essa matriz originária, embora tenha assumido expressões distintas, em função de mudanças no sistema de produção e nas formas de organização política do Estado, praticamente não se modificou ao longo do tempo, mesmo quando, em algumas fases, a expansão acelerada da economia atenuou as manifestações mais agudas da pobreza e da desigualdade. A crise da dívida externa, na década de 1980 e,

posteriormente, nos anos 90, a adoção de políticas indiscriminadas de abertura comercial e financeira, a fragilização financeira do Estado e a desregulamentação da economia interromperam a trajetória de crescimento e levaram ao aumento da vulnerabilidade externa e ao agravamento do conflito redistributivo, o que reforçou as tendências à concentração da renda e da riqueza e à exclusão social.

Entretanto, para essa perspectiva neo-desenvolvimentista, a evolução recente da economia brasileira – nos governos da era Lula e Dilma – tem representado uma inflexão histórica nessas tendências estruturais. Segundo essa visão, o governo Lula teria realizado avanços no equacionamento do que historicamente sempre foi o grande desafio da economia brasileira – a restrição externa – assim como na construção de uma real estabilidade econômica e teria promovido uma clara ruptura com a política implementada por Fernando Henrique Cardoso (OLIVA, 2010; POCHMANN, 2009, 2010).

Para os que defendem essa perspectiva, o neo-desenvolvimentismo foi a marca da era Lula e Dilma e merece um aprofundamento sério e científico, que possa qualificar o debate. Inclusive, criou-se a chamada *Rede Desenvolvimentista*, em 2011, iniciativa de um grupo estruturado em torno do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon) do Instituto de Economia da Unicamp e de professores da UFRJ, articulada com órgãos governamentais, como o IPEA e o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Nessa visão, as políticas de renda e inclusão social contribuíram para a dinamização do mercado interno de consumo de massa e a construção de políticas públicas de grande impacto social e representam uma singularidade histórica no processo de desenvolvimento do Brasil. Assim, começou-se a gerar, no Brasil, um “Novo Desenvolvimentismo”, centrado, em sua primeira etapa, na distribuição de renda, inclusão social e combate à pobreza – *às quais estão relacionados, direta ou indiretamente, os programas de EETI* – e que vêm moldando a história recente do país e o seu futuro.

Para fundamentar essa visão, são apresentados os indicadores sociais recentes, apontando que a pobreza nas seis regiões metropolitanas do Brasil não vem aumentando desde o início da contaminação pela crise internacional. Pelo contrário, registrava-se, até o mês de abril de 2009, a continuidade da sua queda. Tudo isso ocorre de forma distinta do verificado em outros períodos em que o Brasil registrou forte desaceleração econômica, pois as recessões de



1982/83 e de 1989/90 impuseram forte aumento da pobreza no Brasil metropolitano e a desaceleração de 1998/99 impôs perdas à base da pirâmide social. (POCHMANN, 2009).

Dados do IBGE relativos ao emprego e renda do ano de 2012 indicam que, na média de 2012, os ocupados somaram 23 milhões de pessoas, um contingente 2,2% maior que o de 2011 (22,5 milhões) e 24% superior a 2003. Entre 2003 e 2012, o poder de compra do rendimento de trabalho aumentou em 27,2%. O rendimento domiciliar per capita aumentou de 2003 para 2012 em 42,6%. De 2003 para 2012, a proporção de pessoas ocupadas com 11 anos ou mais de escolarização cresceu 15,5 pontos percentuais (de 46,7%, para 62,2%). O contingente de trabalhadores com o ensino superior completo aumentou de 13,8% em 2003 para 19,6% em 2013 (BRASIL, 2013).

As políticas públicas de renda e inclusão social estão entre as principais razões explicativas para a recente trajetória de pobreza metropolitana diversa de outros períodos analisados. A elevação do valor real do salário mínimo e a existência de uma rede de garantia de renda aos pobres contribuem para que a base da pirâmide social não seja a mais atingida, conforme observado em períodos anteriores de forte desaceleração econômica no Brasil (POCHMANN, 2009).

A visão radicalmente contrária a essa, de tradição marxista, afirma que não ocorreu ruptura com os governos anteriores, mas, ao contrário, o principal papel das políticas de Estado no período 2003-10, especialmente as políticas sociais, foi de dar continuidade e aprofundar as realizações da era FHC, em cujos fundamentos macroeconômicos se apoiou. Para essa visão crítica, “os novos desenvolvimentistas são entusiastas do capital internacional, do agronegócio e dos negócios extrativistas[...]” (SAMPAIO JUNIOR, 2012). As políticas centradas na distribuição de renda têm caráter compensatório e seletivo. “Esse é o legado, a herança dos últimos 10 anos: o legado da subordinação do social ao econômico; o social constrangido pelo econômico; o social refilantropizado, despolitizado, despublicizado e focalizado” (YAZBEK, 2012, p. 316).

Essa análise evidencia o fato de que, no âmbito da legislação voltada para o enfrentamento da pobreza, permanece e amplia-se a ação das entidades filantrópicas e socioassistenciais, com programas fragmentados, muitas vezes desvinculados na realidade onde se desenvolvem, sem compromisso com o espaço público. Entretanto, tal visão enfatiza que não se pode duvidar das virtualidades possíveis dessas políticas, pois entende que esse processo expressa disputas,

“cujos rumos e politização é que permitirão que as atuais políticas de enfrentamento da pobreza se coloquem (ou não) na perspectiva de forjar formas de resistência e defesa da cidadania dos excluídos, ou apenas reiterar práticas conservadoras e assistencialistas.” (YAZBEK, 2012, p. 317).

Essa vertente crítica aponta como possíveis estratégias de ações o avanço na perspectiva de universalização da política social (Saúde, Educação), não restringindo-as à função de combate à pobreza, mas integrando-as com políticas universais de redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária. Enfatiza a herança perversa de uma pobreza persistente e naturalizada, mas entende que essas políticas podem produzir resultados concretos nas condições da vida de seus usuários, em seu acesso a políticas sociais, em seus comportamentos, valores, modo de viver e de pensar, suas formas de luta e de participação democrática, em suas práticas de resistência (YAZBEK, 2012).

Para Mandel (1982 e 1990); Netto, 2012; Montañó, 2012, o sistema de proteção social assegura a reprodução ampliada do capital, pois o reconhecimento/universalização dos direitos sociais no capitalismo possibilitam a melhoria das condições de vida, com certa redução das desigualdades e certa socialização do fundo público, mantendo, porém, as relações sociais regidas pela lógica mercantilista das relações capitalistas.

O modelo de desenvolvimento econômico dominante no mundo contemporâneo coloca como seu objetivo a própria economia, provocando extremos de progresso/bem-estar para segmentos limitados da sociedade e extremos de privação/pobreza para outros segmentos da população. Martins (2008) trabalha com a categoria de *exclusão social* para explicar a diferenciação social, caracterizada como antidesenvolvimento: “o desenvolvimento econômico é descaracterizado e bloqueado nos problemas sociais que gera, mais do que legitimado nos benefícios socialmente exíguos que cria e distribui” (MARTINS, 2008, p. 13).

Tem relevância uma outra visão crítica, ancorada no *paradigma da sustentabilidade*, para a qual há uma contradição capitalismo/sustentabilidade, assim como entre capitalismo/democracia, pois o capitalismo busca o lucro sem considerar a justiça social e a justiça ecológica. O discurso do desenvolvimento sustentável parte de uma premissa falsa que sustenta e alimenta a crise: o real objetivo é o crescimento material ilimitado (aumento do PIB), realizado na base de energia fóssil e com o fluxo totalmente liberado dos capitais, especialmente os especulativos. “Esta premissa está presente em todos os planejamentos dos

países, inclusive no brasileiro. A falsidade da premissa reside na desconsideração completa dos limites do sistema-Terra. Um planeta limitado não aguenta um projeto ilimitado. Ele não possui sustentabilidade” (BOFF, 2013).

Há uma concepção que, mesmo favorável ao desenvolvimentismo, coloca-se em posição crítica aos governos recentes, pois não os identifica como tal. Para essa perspectiva, “o novo desenvolvimentismo é mais uma versão do liberalismo enraizado, que exprime o compromisso entre as diretrizes estratégicas do liberalismo e a intervenção estatal orientada para a estabilização macroeconômica” (GONÇALVES, 2012).

Outros analistas entendem que, apesar das dificuldades, sobretudo para a esquerda, da difícil tarefa de compreensão do enigma e da complexidade das políticas sociais dos governos Lula e Dilma, essa discussão acerca do modelo de desenvolvimento atual no Brasil tem gerado um profundo debate teórico-político-ideológico, que muito contribui para a retomada da reflexão sobre o processo de desenvolvimento capitalista transcorrido na formação social brasileira desde os anos 1930, o chamado nacional-desenvolvimentismo. A crise capitalista mundial se aprofunda nos países de capitalismo central – onde a polarização político-ideológica se acirra – e seus impactos negativos chegam ao Brasil, dificultando o prosseguimento, no governo atual, do neonacional-desenvolvimentismo. Junte-se a isso, a agressividade do imperialismo norte-americano, que aumenta as tensões mundiais ao intensificar a pressão estratégica sobre a China e a Rússia (ALMEIDA, 2012).

A nosso ver, mesmo considerando um contexto imediato de estado capitalista em crise, o processo de emancipação/protagonismo dos segmentos populares empobrecidos e muito empobrecidos depende de mudanças de vida concretas nas condições de vida dessas populações, de projetos de desenvolvimento econômicos e sociais que objetivem explicitamente o combate à pobreza e à vulnerabilidade social, a superação da desigualdade econômica, social, cultural, política, entre os quais geralmente se inclui os programas e projetos de EETI, tema desta tese.

Entendemos, como Bielschowsky (2013), que a ambiguidade dos governos Lula e Dilma se reflete, por um lado, no não enfrentamento da enorme concentração de propriedade, no aumento das pressões e avanço da mercantilização das políticas sociais, no enfraquecimento do pacto federativo, por exemplo. Por outro lado, há fortes evidências de avanços no fortalecimento das políticas universais, na maior convergência dessas ações com políticas

voltadas para o combate à miséria extrema, na consolidação dos avanços institucionais nas políticas de educação, saúde, previdência, assistência social, segurança alimentar, no estabelecimento de uma política de valorização do salário mínimo, da formalização no mercado de trabalho e da ampliação dos investimentos nas políticas urbanas.

Na busca de compreender a complexidade do Estado brasileiro e a forma como ele se posiciona e se insere no contexto contemporâneo de crise do capitalismo central; na perspectiva de analisar as políticas sociais no Brasil hoje e melhor caracterizar essa ambiguidade dos governos Lula e Dilma, que pode ser elucidativa a análise de Przeworski (1989), no livro *Capitalismo e social democracia*, a qual parece-nos instigante e oportuna para o contexto em que foi escrito – final da década de 1980 na Europa – e para o nosso contexto atual no Brasil.

Przeworski (1989) analisa o significado da experiência da social democracia européia, que ocupou lugar privilegiado na tradição polêmica da esquerda, buscando ir além das interpretações doutrinárias e focando as mudanças efetivas na atuação dos partidos social-democratas em relação à sua opção de participar do jogo eleitoral nas sociedades capitalistas em processo de democratização. A partir da abordagem neo-institucionalista racional, encarou um dos maiores dilemas da tradição marxista: “o do peso relativo dos constrangimentos da situação objetiva e, alternativamente, das decisões autônomas dos atores, na modelagem do curso das ações coletivas” (ALMEIDA, 1989, p. 8).

Buscando escapar da dicotomia entre a interpretação determinista e a voluntarista, Przeworski (1989) aponta que as circunstâncias objetivas definem a cada momento a estrutura das alternativas possíveis, e essas escolhas constituem o eixo da análise propriamente política. Com Jon Elster, seu colega do Departamento de Ciência Política da Universidade de Chicago, utiliza a escolha racional associada ao paradigma marxista, buscando as condições que tornaram possível a coexistência estável entre capitalismo e democracia.

Destaca o fato de que a social-democracia tem sido a forma predominante de organização dos trabalhadores sob o capitalismo democrático, pois os partidos reformistas têm recebido o apoio do operariado. Enfatiza, ainda, que a social-democracia talvez seja a única força política de esquerda capaz de enumerar um elenco de reformas realizadas em favor dos trabalhadores. “Há algo a aprender com a experiência social-democrática? [...] a social-democracia constitui o único laboratório histórico de onde se podem extrair lições. Não podemos ignorar o custo de

repetir os erros do passado – continuamos a viver sob o capitalismo” (PRZEWORSKI, 1989, p. 13).

Nas sociedades capitalistas democráticas da Europa, os trabalhadores organizaram-se em sindicatos, em partidos políticos e apresentaram projetos políticos próprios. “A classe trabalhadora tem-se constituído em uma força ativa na transformação do capitalismo. Jamais compreenderemos a capacidade de recuperação do capitalismo se não buscarmos a explicação nos interesses e nos atos dos próprios trabalhadores” (PRZEWORSKI, 1989, p. 15).

O desenvolvimento do socialismo no centro de sociedades capitalistas deparou-se com três opções que emergiram dessa forma de organização da sociedade: (1) fazer avançar o socialismo no interior das instituições existentes na sociedade capitalista ou fora delas; (2) identificar na classe trabalhadora o sujeito exclusivo da transformação socialista ou depender do apoio de diversas classes, ou mesmo de nenhuma; e (3) buscar reformas e progressos parciais ou direcionar todos os esforços à completa abolição do capitalismo. Przeworski (1989) faz uma aprofundada análise da categoria da luta de classes, e das estratégias adotadas para a organização do proletariado a partir da segunda metade do século XIX. Pontua a clareza do termo proletariado em 1848, pela relação com os meios de produção, pelo caráter manual do trabalho, pelo emprego produtivo, pela pobreza e degradação. Evidencia a emergência da categoria classe média, a partir da crítica de Max Weber sobre o conceito de classe de Marx (PRZEWORSKI, 1989).

Para o autor, os partidos políticos - juntamente com os sindicatos, igrejas, fábricas e escolas – constroem identidades coletivas, definem os interesses que tornam possíveis as ações coletivas, oferecem e inviabilizam escolhas aos indivíduos. Os partidos políticos não são meros reflexos da estrutura de classes, mas são relativamente autônomos em relação à estrutura social e às instituições do Estado, desempenhando um papel ativo com relação a ambos. Defende duas teses principais: a primeira é que, nos processos eleitorais, os partidos socialistas se vêem forçados a minar a organização dos trabalhadores como classe; a segunda é que compromissos entre organizações de trabalhadores e capitalistas são possíveis sob o capitalismo e, às vezes, preferidos pelos trabalhadores a estratégias mais radicais. Essas duas hipóteses explicam por que, em muitos países capitalistas democráticos, os trabalhadores são organizados por partidos reformistas, “social-democratas”, adotando ou não essa denominação.

Segundo Przeworski (1989), o êxito nas eleições requer que os partidos socialistas adotem o conceito mais amplo possível de proletariado e o estendam às "massas", "ao povo", "aos consumidores", aos pobres, aos simplesmente "cidadãos". À medida que a identificação com a classe diminui, os partidos socialistas vão perdendo sua atração exclusiva para o operariado [...] já não são qualitativamente diferentes dos outros partidos" (p. 43).

A necessidade de organizar o operariado no campo das instituições eleitorais tem consequências diretas para a prática política dos partidos socialistas: eleições exigem votos, e a vitória nas urnas requer a busca da adesão do maior número possível de partidários. "Assim, os partidos eleitorais do operariado têm de escolher entre agir como uma organização de classe ou buscar o sucesso eleitoral" (PRZEWORSKI, 1989, p. 95). A escolha de estratégias econômicas com que se defrontam os trabalhadores no capitalismo democrático definem os termos das escolhas disponíveis. Um compromisso vinculado à manutenção de formas capitalistas de propriedade é, em algumas circunstâncias, preferível para os trabalhadores que procuram maximizar seu bem-estar material (PRZEWORSKI, 1989).

Przeworski (1989) lança mão das categorias de Gramsci, a partir da questão relativa à estratégia do movimento revolucionário sob condições de inexistência de perspectivas de transição para o socialismo via insurreição revolucionária. Para o autor, Gramsci formulou a questão fundamental que deve preceder qualquer escolha de estratégia e qualquer prática política: como o capitalismo perdura? Nesse sentido, ele entende que, na concepção de Gramsci, é fundamental explicar o fato de o capitalismo sobreviver a crises econômicas, de reduzir os conflitos àqueles que podem ser decididos segundo as regras de instituições capitalistas e, finalmente, de contar com o "consentimento ativo" dos explorados.

Para Przeworski (1989), em uma democracia, os conflitos produzem resultados, já que a democracia permite que os conflitos sejam organizados e seus resultados relacionam-se a combinações específicas de estratégias adotadas por vários grupos (p. 170). Os resultados dos conflitos são, em certa medida, incertos. A gama de resultados prováveis é o que caracteriza um sistema como uma democracia, na qual, portanto, nenhum grupo tem a certeza de que seus interesses serão concretizados. A democracia capitalista gera conflitos sobre questões materiais, ao mesmo tempo em que reduz os conflitos a essas questões (p. 174). Os assalariados dão seu consentimento à organização capitalista da sociedade quando agem como se fossem capazes de melhorar suas condições materiais dentro dos limites do capitalismo.

Entretanto, esse consentimento não pode ser mantido se não corresponder aos verdadeiros interesses dos que consentem.

Extensões do direito de voto, representação proporcional, direito de organização, acordos coletivos de âmbito nacional e financiamento das eleições pelo poder público incluem-se entre as várias reformas desse tipo que resultam caracteristicamente de crises de consentimento (PRZEWORSKY, 1989, p. 187).

Os socialistas, a partir do momento em que decidiram lutar pelo poder político e competir no âmbito eleitoral, se depararam com enormes desafios e restrições. As massas delegaram as tarefas da luta política a lideranças representantes, o movimento se burocratizou, as táticas foram centradas nas tentativas de conquista do eleitorado, as discussões políticas se centravam na obtenção da vitória no próximo pleito, e o projeto de sociedade que não contribuísse para ganhar eleições era tachado de utopia ( PRZEWORSKI, 1989).

Tornaram-se comprometidos com o nível de emprego, a igualdade e a eficiência. Na verdade, sua contribuição foi grande: fortaleceram a democracia política, introduziram uma série de reformas em favor dos trabalhadores, obtiveram a igualdade de acesso à instrução, proporcionaram um mínimo de segurança material para a maioria do povo. Onde foram bem-sucedidos, os social-democratas institucionalizaram um compromisso relativamente sólido entre organizações de operários e capitalistas (PRZEWORSKY, 1989, p. 281).

Os socialistas reformistas, desde a década de 1890, julgavam que as reformas levariam ao socialismo somente se fossem irreversíveis, cumulativas em seus efeitos, provocadoras de novas reformas e orientadas para o socialismo. Para Przeworski (1989), os governos socialistas que procuraram combinar nacionalizações, redistribuição de renda e aceleração do crescimento constataram que o estímulo da demanda por meio da redistribuição de renda não funciona quando faz parte desse conjunto de ações. No final, o investimento e até mesmo a utilização da capacidade instalada declinam; os ganhos salariais sofrem uma erosão, as restrições econômicas tornam-se insuportáveis e o programa de reformas entra em colapso. Assim, o autor indaga: “Finalmente, mesmo que as reformas fossem irreversíveis, cumulativas e mobilizadoras, aonde elas conduziriam? Ao socialismo?” (p. 283).

Como vimos, a primeira hipótese levantada por Przeworski (1989) é a de que, na competição eleitoral, os partidos socialistas foram forçados a solapar a organização dos trabalhadores, visto que recorreram a outros setores da população. No Brasil, podemos considerar que o Partido dos Trabalhadores (PT) – hoje na direção do governo – se caracteriza como um

partido alinhado com a perspectiva socialista, que nunca teve, historicamente, um recorte de classe restrito exclusivamente às categorias de trabalhadores organizados em sindicatos.

Desde o início da sua fundação, o PT se caracterizou por uma concepção de partido de massas, democrático, aberto, plural – envolvendo lutas não apenas de operários e/ou camponeses, funcionalismo público, intelectuais, estudantes, de sindicatos, do chamado setor médio da classe trabalhadora, mas também lutas populares, de minorias, de mulheres, de negros, de setores excluídos – sempre com uma clara tendência à esquerda e com um caráter democrático-popular. Cumpre-nos analisar brevemente se, no Brasil, a opção do PT em participar das disputas eleitorais e buscar o poder político, teria solapado a organização dos trabalhadores.

Analisar o PT é uma tarefa complexa. Na bibliografia especializada, emergem quatro grandes abordagens: a primeira aponta a crescente moderação do discurso; a segunda evidencia a passagem de um partido com acento ideológico para uma legenda eleitoral; a terceira destaca o enfraquecimento do vínculo com os movimentos sociais, com os núcleos de base e uma paralela inserção privilegiada no Estado; a quarta vertente indica a mudança na origem social dos simpatizantes, com uma intensa popularização das fontes de apoio (AMARAL, 2003; SAMUELS, 2008; VEIGA, 2007; VENTURI, 2010; SINGER, 2009, 2010, 2012).

Singer (2009) parte de uma constatação de que, no ano da chegada do PT ao poder, o Brasil era o país mais desigual do mundo, com uma “sobrepopulação trabalhadora superempobrecida permanente”, que estaria abaixo da condição proletária – seria o *subproletariado*. Subproletários são aqueles que “oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais” (SINGER; PAUL, 1981, p. 22). Estão nessa categoria “empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes” (SINGER, 1981, p. 83).

Para Singer (2009, 2010, 2012), um longo ciclo eleitoral se abriu em 2002, estabelecendo uma agenda vinculada a modificações decisivas – verdadeiras rupturas, embora lentas nas relações de classe na sociedade brasileira, destacando-se aí o papel do “subproletariado”, responsável pela derrota de Lula em 1989 e que, segundo Singer, teria se convertido posteriormente em base do lulismo. Ao mesmo tempo e pelos mesmos motivos, a classe média se afastaria do PT.



Para Singer (2009), o subproletariado não é conservador, expressa um grande desejo de mudança mas por meio da intervenção do Estado, algo contrário à ideologia liberal. Esse subproletariado, por ser mais vulnerável, manifesta “a expectativa de um Estado suficientemente forte para diminuir a desigualdade, mas sem ameaçar a ordem estabelecida” (SINGER, 2009, p. 84). Assim, estaria presente o temor à desordem e aos movimentos que propõem uma ruptura da ordem.

Entre a eleição de 2002 e a reeleição de Lula por outra base social e ideológica, em outubro de 2006, operou-se uma transformação que se deveu a vários fatores. Os eleitores de renda baixa e média tiveram a sensação de que o seu poder de consumo aumentara. Essa "sensação" se materializou a partir do final de 2003, com o lançamento do PBF, em que se iniciou uma gradual melhora na condição de vida dos mais pobres. Entre 2003 e 2006, a Bolsa Família teve o orçamento multiplicado por treze, atendendo a cerca de 11, 4 milhões de famílias perto da eleição de 2006 (SINGER, 2009).

Também o controle dos preços e o aumento real de 24, 25% no salário mínimo durante o primeiro mandato, somadas ao PBF, bem como a promulgação do Estatuto de Idoso com a diminuição da idade mínima para receber o Benefício de Prestação Continuada (BPC), de 67 para 65 anos, dinamizaram as economias locais menos desenvolvidas. Uma série de programas focalizados, como o Luz para Todos, regularização das propriedades quilombolas, cisternas no semi-árido, dentre outros, favoreceram o setor de baixíssima renda. Para Singer (2009):

As ações governamentais do primeiro mandato vão muito além de simples "ajuda" aos pobres. Sem falar nos programas específicos, o aumento do salário mínimo, a expansão do crédito popular com aumento da formalização do trabalho[...] e a transferência de renda [...] constituem uma plataforma no sentido de traçar uma direção política para os anseios de certa fração de classe. [...] foram capazes de aumentar a capacidade de consumo de milhões de pessoas de baixíssima renda [...],mas também porque sugerem um caminho a seguir: manutenção da estabilidade com expansão do mercado interno, sobretudo para os setores de baixa renda. Nesse sentido, tais ações colocam Lula à *frente de um projeto*, que é compatível com aspectos de sua biografia. (SINGER, 2009, p. 95).

Houve um deslocamento subterrâneo de eleitores de *baixíssima renda*, em torno do "mensalão", em que o governo perdeu parte importante do apoio que trazia desde a eleição de 2002. Os mais ricos optavam em massa (65%) pelo então pré-candidato do PSDB e entre os de renda familiar de até cinco salários mínimos ocorria um aumento da satisfação com o mandato de Lula. Em 2006, o PT ingressou no bloco dos grandes partidos, junto com PSDB,

PMDB e DEM, se constituindo, sob certos critérios, no principal partido do país. Entrando no coração do subproletariado, o PT adquiriu a feição de “partido dos pobres”, lugar vago na política brasileira desde 1989, quando o PMDB perdeu essa condição.

A adoção de políticas para reduzir a pobreza – *com destaque para o combate à miséria* - sem confronto com o capital, fêz surgir o *lulismo*, com a união de bandeiras que não pareciam combinar. “[...] a implantação do modelo ‘diminuição da pobreza com manutenção da ordem’ esboçado no primeiro quadriênio” (SINGER, 2012, p. 13).

Segundo Singer (2009), o governo se afastou de aspectos do programa de esquerda adotado pelo PT até o final de 2001, objetivando impedir uma reação do capital que atingisse os excluídos das relações econômicas formais e seriam vulneráveis à propaganda oposicionista contra a “bagunça”. Assim, a grande estratégia de Lula foi, mantendo os princípios da ortodoxia econômica, “construir uma substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos, a qual, somada à manutenção da estabilidade, *corresponde nada mais nada menos que à realização de um completo programa de classe*” (SINGER, 2009, p. 98).

Portanto, Singer (2012) recusa a tese de Francisco de Oliveira (2012) de que todo esse processo não passaria de uma “hegemonia às avessas”, em que trabalhadores realizam o programa das classes dominantes, abraçando o neoliberalismo e que Lula seria um tipo de liderança que despolitiza a questão da pobreza e da desigualdade, para consolidar a “exploração desenfreada”, em lugar de minar o modelo superexplorador.

Singer (2010), considera que existem duas almas no PT e o Brasil de Lula move-se à esquerda com um “reformismo fraco”. A “alma de Sion” é uma menção às fortes vinculações do PT às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), uma extensa rede de organizações com papel destacado na criação do PT, que Singer (2010) caracteriza como a alma do “Sion”, cultivando os caminhos abertos pela classe trabalhadora na década de 1980, pois sua militância entusiasmada e a autenticidade das propostas o fizeram um partido aberto à participação. Deu-se, então, um caso raro de associação de pensamento radical com amplas camadas de trabalhadores, aspecto destacado por Perry Anderson (2007), para quem o PT foi o único partido de trabalhadores de grande proporção criado no planeta depois da Segunda Guerra Mundial.

Essa “alma de Sion” vive em tensão com sua outra face, a “alma do Anhembi”. Quando a campanha de Lula à presidência em 2002 decidiu fazer as concessões exigidas pelo capital, “cujo pavor de um suposto prejuízo a seus interesses com a previsível vitória da esquerda levava à instabilidade nos mercados financeiros, deu-se o sinal de que o velho radicalismo petista havia sido arquivado” (SINGER, 2010 p. 105). O gesto simbólico que expressa à emergência dessa segunda alma seria o da divulgação da “Carta ao Povo Brasileiro”, em junho de 2002.

Lula realizou entre as classes sociais uma “arbitragem”, revelada por certas tensões e indefinições da política econômica, tais como: desenvolvimento *versus* inflação, dólar alto *versus* industrialização, polos entre os quais oscila o governo, buscando pontos de “equilíbrio”, de modo a não desagradar a nenhum desses setores e enfrentar desafios conjunturais (SINGER, 2012).

Diferentemente da experiência do PSDB, o Brasil de Lula veio acompanhado de uma mensagem que faz sentido para os de menor renda: pela primeira vez o Estado brasileiro olha para os mais frágeis e, portanto, se popularizou. “O *popular* que havia ficado fora de moda, seja pela retórica da modernização, ao centro, seja pelo discurso de classe, à esquerda, estava de volta” (SINGER, 2009, p. 101).

As grandes mobilizações dos meados dos anos 1970 desaguaram em uma grande *revolução democrática* (“molecular”), que deve muito ao PT e a Lula. A fundação do partido, embora sustentada na classe operária fruto do desenvolvimento industrial do período anterior, “incluiu vários outros atores e movimentos sociais, expressando a crescente pluralidade da sociedade brasileira. Isso se obscurece em uma análise vinculada exclusivamente à questão das classes” (DOMINGUES, 2013, p. 8).

Lula foi eleito após o longo ciclo de mobilização dos anos 1990, passando do momento *instituinte* da cidadania ao *instituído*, num cenário de Constituição de 1988, ascensão do neoliberalismo, e desmobilização social, embora com o fortalecimento dos conselhos instituídos pela própria Constituição e outros, além das Conferências Nacionais, com participação dos movimentos sociais, que o governo Lula estabeleceu. Assim, não é o “lulismo” que causa a desmobilização dos movimentos. Destaca a necessidade, vivida há um século já pela social-democracia européia, de se aproximar do centro para poder vencer eleições e governar, “diluindo sua identidade de esquerda e a questão mais direta da luta pela

igualdade, embora esta se mantenha viva em larga medida dentro do partido” (DOMINGUES, 2013, p. 9).

No Brasil existe um partido que se autodenomina Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), mas que não representa, aqui, as concepções clássicas da social democracia europeia, ou que seja socialista, inclusive porque temos aqui também o Partido Socialista. Entretanto, sem dúvida, o PT, com um perfil democrático-popular, viveu e vive, como afirma Przeworski (1989), o dilema de escolher entre agir como uma organização de classe ou buscar o sucesso eleitoral. Além disso, a sociedade brasileira parece entender que os partidos políticos não são meros reflexos da estrutura de classes ou expressões de interesses de classe e que são relativamente autônomos em relação à estrutura social e às instituições do Estado, desempenhando um papel ativo com relação a ambos.

Assim, na análise da hipótese de que os partidos socialistas foram forçados a solapar a organização dos trabalhadores, por recorrerem a outros setores da população, entendemos que a organização da política em termos de classe é sempre um resultado de conflitos em que diversas forças empenham-se em manter ou alterar de várias formas as relações sociais existentes.

Faz-se importante destacar o que ocorreu e já vinha ocorrendo desde o início da história do PT: muitos quadros partidários que atuavam em sindicatos e organizações populares, após a vitória do partido para qualquer uma das instâncias do governo, foram convocados a atuar no campo político-institucional e tiveram que aprender a conviver com a lógica do instituído, do racional-burocrático, dos limites políticos, orçamentários, legislativos que a atuação na gestão do governo impõe, sem falar nas complexas tramas do contexto do Estado brasileiro na sua configuração deste início de século e dos desafios já analisados anteriormente.

Em relação à segunda hipótese levantada por Przeworski – de que os pactos entre trabalhadores e capitalistas, em torno das questões econômicas, são possíveis e, muitas vezes, preferidos pelos trabalhadores, em vez do recurso a estratégias mais radicais (revolução) – entendemos que ela tem consistência, sobretudo na perspectiva do fracasso do chamado “socialismo real” e da queda do Muro de Berlim.

A perspectiva revolucionária hoje, num contexto de capitalismo globalizado e imperialista, que, ignora, inclusive, a soberania dos Estados nacionais, representa um grande desafio. Por

outro lado, o grande capital enfrenta uma crise sem precedentes, que traz novos elementos e exige análises muito cuidadosas. Assim, entendemos que, no Brasil, os grandes sindicatos e centrais sindicais têm adotado a perspectiva da negociação e da luta pelas conquistas possíveis, obtidas em campanhas salariais e movimentos grevistas, dentro das regras da institucionalidade democrática. Nesse horizonte, parece-nos que as análises de Przeworski (1989) também apresentam uma possível abordagem de compreensão dos governos recentes do Brasil e os avanços que esses governos – de orientação democrático-popular – estão assegurando.

Esses governos se comprometem com o nível de emprego e a eficiência; fortalecem a democracia política, valorizando os espaços dos conselhos, das grandes conferências nacionais, das lutas das chamadas minorias; introduzem uma série de reformas em favor dos trabalhadores; obtiveram a igualdade de acesso ao ensino fundamental e à educação infantil a partir dos 4 anos de idade; têm empreendido um programa consistente de combate à miséria e à extrema pobreza e consolidado políticas de ações afirmativas de cotas raciais, cotas para pessoas com deficiência e programas de EETI. Ao mesmo tempo, expressam as tensões e indefinições da política econômica, da prática de um modelo de desenvolvimento que busca agradar aos grandes setores do capital, sem grandes avanços na desigualdade social.

Nesse espectro, cabe-nos inserir a função social da educação, a política educacional e o PME.

### 3.3 FUNÇÃO SOCIAL DA EDUCAÇÃO E POLÍTICA EDUCACIONAL

O tema deste estudo é a relação entre Educação Escolar em Tempo Integral (EETI), pobreza e vulnerabilidade social, enfatizando as intenções e tensões presentes nas interfaces do Programa Mais Educação (PME) com outros programas sociais federais – sobretudo o Programa Bolsa Família (PBF) – e suas (im)possibilidades no combate à pobreza e à vulnerabilidade social.

Tendo apontado as principais tensões na definição, implementação e acompanhamento das políticas sociais no mundo capitalista, no Brasil contemporâneo e sua relação com a pobreza e a vulnerabilidade social, buscaremos agora nos aproximar mais do nosso eixo de análise, qual seja, a escola, sua função no mundo e no Brasil atual, as políticas educacionais e a EETI.

A pesquisa em políticas educacionais deve ter como horizonte permanente a perspectiva do papel social da educação como promotora da formação e da emancipação social e humana, sobretudo num contexto de crise estrutural da escola como o que vivemos na contemporaneidade, especialmente no Brasil. Assim, é preciso considerar inicialmente a complexidade de um processo em que, ao mesmo tempo em que percebemos uma enorme demanda pela expansão da escola, tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo, os papéis e valores a ela associados parecem se diluir ou se fragmentar, configurando uma perda do seu efetivo valor social e uma confusão política, teórica e pedagógica acerca do seu papel.

### 3.3.1 A função social da escola na sociedade capitalista

A perspectiva que tem nos orientado neste trabalho é o olhar atento às tensões que atravessam as diversas dimensões da realidade social e das políticas sociais e seus desdobramentos concretos na EETI, especialmente no PME e suas interfaces com o PBF.

Nesse sentido, na análise do caráter e da função da escola na sociedade capitalista, parece-nos adequado para a interlocução a que nos propomos, o pensamento de Pierre Bourdieu e François Dubet. A obra de Pierre Bourdieu aprofunda e renova o pensamento sociológico sobre as funções e o funcionamento dos sistemas de ensino e sobre as relações entre os diferentes grupos sociais com a escola e com o saber (NOGUEIRA; CATANI, 1998).

No livro *Escritos de Educação por Pierre Bourdieu* (NOGUEIRA; CATANI, 1998), estão contidos os seus principais textos referentes à educação, a escola e à (re)produção da desigualdade pela escola, em que busca analisar a complexidade de valores, comportamentos, atitudes e processos predominantes no espaço intraescolar e o seu significado relativo às dimensões do capital cultural produzido pela classe dominante.

No texto *A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura*, de 1966, Bourdieu analisa o *capital cultural* – conjunto de mecanismos de relacionamento natural e familiar com o conhecimento e com a linguagem, sistema de valores sociais, determinados pelas informações, sinais linguísticos, posturas e atitudes com suas particularidades, que traçam a diferença de rendimentos acadêmicos frente à escola. “Mais que os diplomas obtidos pelo pai, mais mesmo do que o tipo de escolaridade que ele seguiu, é o nível cultural global do grupo familiar que mantém a relação mais estrita com o êxito escolar da criança” (p. 42).

Se as crianças das classes populares sofrem um duplo prejuízo no processo de assimilação da cultura e na propensão para adquiri-la, as crianças das classes médias têm nas suas famílias um estímulo permanente e uma forte valorização do sucesso escolar. “[...] pois a escola lhe oferece chances razoáveis de satisfazer todas as suas expectativas, confundindo os valores do êxito social com os do prestígio social” (BOURDIEU, 1966, In NOGUEIRA; CATANI, 1998, p. 48). Esses mecanismos contribuem para a compreensão do capital cultural, que influencia a trajetória escolar dos alunos, desfazendo, assim, mito do dom ou das qualidades inatas (MUZZETI, 2000).

No texto *Os três estados do capital cultural*, de 1979, Bourdieu analisa o capital cultural sob três formas: estado incorporado, estado objetivado e estado institucionalizado. No *estado incorporado*, dá-se sob a forma de disposições duráveis do organismo, sendo um processo de assimilação, enraizamento, incorporação e durabilidade do capital cultural em um determinado sistema, que demanda tempo e somente pode ocorrer de forma pessoal. “O capital cultural é um ter que se tornou ser, uma propriedade que se fez corpo e tornou-se parte integrante da pessoa, um *habitus*.” (BOURDIEU, 1979, p. 74 In NOGUEIRA; CATANI, 1998).

Sob a forma de estado incorporado, Bourdieu (1979) evidencia a enorme influência do fator *tempo* na relação entre o capital econômico e o capital cultural: o início o mais cedo possível do processo de aquisição do capital cultural, tanto na família quanto na escola; a utilização do maior tempo biológico possível nas atividades escolares e culturais e do tempo livre para a cultura; a capacidade para atender às exigências de um processo de aquisição prolongado e abrangente. A nosso ver, essa análise traz muitos elementos à temática da EETI.

No *estado objetivado*, o capital cultural se expressa na aquisição de bens culturais (escritos, livros, pinturas), por meio do capital econômico. O capital cultural objetivado só existe “na condição de ser apropriado pelos agentes e utilizado como arma e objeto das lutas que se travam nos campos da produção cultural[...]” (BOURDIEU, 1979, p. 78).

Já o *capital institucionalizado* se concretiza pela propriedade cultural dos diplomas e sua aquisição. “Com o diploma, a alquimia social produz uma forma de capital cultural que tem uma autonomia relativa em relação ao seu portador e, até mesmo em relação ao capital cultural que ele possui em um dado momento histórico.” (BOURDIEU, 1979, p. 78). O autor destaca também o conceito de *capital social*, mecanismo estratégico para difusão de relações

em um determinado sistema social, em que o volume de capital social e econômico possuídos determina a rede de relações sociais que se pode mobilizar.

No texto *Futuro de classe e causalidade do provável*, de 1974, é analisado o *habitus*, “sistema de disposições duráveis”, “princípio gerador de estratégias objetivas, como sequências de práticas estruturadas que são orientadas por referência a funções objetivas “ (p. 84), adquirido em um determinado meio familiar, sob determinadas condições objetivas, que diz respeito à perpetuação das estratégias de produção e reprodução de capitais (social, econômico, intelectual) para manter ou melhorar a posição de um determinado grupo social em um sistema de classe (BOURDIEU, 1974, p. 84 In NOGUEIRA; CATANI, 1998).

Enfatiza os mecanismos e estratégias de manutenção e acúmulo de capitais por meio de investimentos na educação, das taxas de fecundidade ou das escolhas matrimoniais. A competência exigida na busca das melhores estratégias objetivas (um investimento financeiro, uma escola ou uma carreira profissional) é repartida de modo muito desigual, apresentando a mesma variação do poder objetivo que vai assegurar a possibilidade real e o êxito dessas estratégias. “Ter o poder é possuir em potência o uso exclusivo ou privilegiado de bens ou serviços formalmente disponíveis a todos [...]” (BOURDIEU, 1974, p. 96).

Destaca-se, ainda, no livro mencionado, o artigo *Os excluídos do interior*, em co-autoria com Patrick Champagne, de 1992, em que os autores desvendam as novas formas sutis de desigualdade escolar, mostrando que a diminuição das barreiras formais no sistema de ensino e consequente ampliação do acesso não representam superação das tradicionais condições sociais, mantendo-se assim, os *mecanismos de desigualdade*. Evidenciam o processo de *exclusão intra-escolar* dos alunos de classes empobrecidas, que ocorre implicitamente no preenchimento de vagas em cursos menos disputados, ou seja, através do itinerário escolar, esse processo tende a reservar a esses alunos os cursos menos prestigiados e profissões menos rentáveis (MUZZETI, 2000).

Bourdieu faz uma comparação entre antes e depois dos anos 1950 nos liceus franceses. Constata que, após os anos 50, crianças e jovens provenientes de pais com profissões manuais passaram a ter acesso a escolas de ensino secundário, acarretando o aumento de concorrência e investimentos por parte das categorias mais favorecidas. Mas os novos beneficiários perceberam que o acesso ao ensino secundário não lhes garantia êxito nele e nem os certificados escolares lhes garantiam acesso às posições sociais por eles almejadas. “Um dos



efeitos mais paradoxais deste processo [...] de “democratização” foi a descoberta progressiva, entre os mais despossuídos, das funções conservadoras da Escola “libertadora”. (BOURDIEU, CHAMPAGNE, 1992, p. 220 In NOGUEIRA; CATANI, 1998).

Assim, as aparências da democratização com a realidade da reprodução se realiza em um grau superior de dissimulação, sendo o processo de exclusão mais estigmatizante, na medida em que supostamente, os alunos teriam tido sua chance. A crise crônica da escola, que de tempos em tempos enfrenta manifestações críticas, é a expressão manifesta dos ajustamentos das formas de organização pelos quais as contradições causadas pelo acesso de novas camadas ao secundário ou ao superior encontram uma solução. A escola passa agora a excluir de maneira contínua, mantendo internamente aqueles que exclui.

A nosso ver, as análises de Bourdieu (1998) trazem uma instigante reflexão acerca dos programas de EETI e suas práticas. Em muitos casos, observa-se que os alunos participantes dos projetos de EETI têm acesso à escola com atividades em tempo integral, frequentam as aulas – mesmo porque as próprias regras dos programas assim o determinam – e, portanto, podem ser considerados incluídos no sistema público de ensino básico. Entretanto, se não houver um processo de inclusão efetiva, pelo cumprimento da função propriamente pedagógica da escola na perspectiva da formação intelectual e da aquisição do conhecimento, pela boa qualidade dos prédios, dos equipamentos comunitários, pela qualificação/valorização de profissionais, pela amplitude das oportunidades ofertadas, se as atividades objetivarem a mera assistência compensatória, esses alunos não estarão incluídos efetivamente.

Para Dubet, Duru-Bellat, Veretout (2012), nos últimos vinte anos, os estudos comparativos relacionados à função de reprodução da escola nos países capitalistas centrais se multiplicaram, confirmando que as desigualdades sociais são determinantes nas desigualdades escolares, mas que essa determinação tem uma *amplitude muito variável*, conforme a realidade de cada país. Assim, cabe questionar se a escola exerce o mesmo papel em todos os contextos, das mesmas formas e com a mesma extensão no mecanismo da reprodução social.

Na compreensão do papel da escola na produção e na reprodução das desigualdades sociais, é igualmente importante investigar as consequências escolares e os efeitos sociais das desigualdades sociais e escolares. “O funcionamento da escola e a influência dos diplomas sobre o acesso às posições sociais pesam tanto quanto as desigualdades sociais que antecedem

a escola na formação das desigualdades escolares e nas consequências sociais dessas desigualdades” (DUBET *et al*, 2012, p. 25).

Em pesquisa comparada incluindo os países do capitalismo central, esses autores buscaram apreender as desigualdades de conhecimentos adquiridos no nível dos países, utilizando um indicador que permitiu a construção de uma variável global de "*desigualdade escolar*". Nos países com uma política integradora, que escolarizam por muito tempo os alunos, constata-se que, quanto *mais o sistema escolariza e forma*, maior a tendência a uma diminuição das desigualdades. Entretanto, essa relação é pequena e não possibilita concluir que bastaria aumentar o número de anos de estudos para reduzir automaticamente as desigualdades escolares. “Estender a escolarização não é, por si só, uma garantia de justiça escolar. Na verdade, tudo depende da maneira como a escola se organiza e do que se faz nela” (DUBET *et al*, 2012, p. 35).

Outro aspecto relevante da pesquisa indica que as desigualdades entre os alunos podem depender do nível de segregação social e escolar das escolas e que a maneira como se *agrupa os alunos* pode desempenhar um papel decisivo no seu processo de aquisição do conhecimento e habilidades e na formação das desigualdades. Essas maneiras mais ou menos segregativas de agrupar os alunos dependem das políticas escolares e, também, do nível de segregação espacial das desigualdades sociais. Quando as classes sociais são muito separadas ou concentradas na cidade, os diversos públicos escolares ficam também muito segregados.

Detendo-se sobre o aspecto da forma como a organização dos sistemas nacionais se estruturam, conclui-se com bastante clareza que os sistemas escolares mais igualitários implantam um tronco comum longo e homogêneo e são suficientemente centralizados para limitar a segregação entre as classes e os estabelecimentos. Mas é imprescindível que isso seja vinculado a um esforço pedagógico de individualizar as metodologias e o trabalho dos alunos, de modo que a homogeneidade da formação não represente uma estratégia de enquadramento e de marginalidade àqueles que não se encaixam ou se submetem à norma comum. (DUBET *et al*, 2012).

Outro tipo de relação analisada refere-se à correlação entre as desigualdades de renda e a força da reprodução social, constatando-se que tal relação não é total, pois alguns países apresentam grandes desigualdades de renda com uma reprodução social pouco marcada e

outros evidenciam uma reprodução social forte sobre um contexto de desigualdades de renda moderadas.

Assim, verifica-se que o mecanismo global da reprodução social varia consideravelmente de acordo com cada país e jamais é idêntico. O primeiro tipo puro é o da *reprodução social*, em que se conjugam grandes desigualdades escolares, forte influência dos diplomas e alta reprodução. O segundo tipo puro é o da *fluidez*, caracterizado por efeitos pequenos das desigualdades sociais sobre as desigualdades escolares, por uma pequena influência e por pouca reprodução. O terceiro grupo típico é caracterizado pela *desarticulação* da educação e da reprodução, em que a reprodução é significativa ou até alta, mas não passa pela escola. “Portanto, deve-se concluir levando-se em conta singularidades nacionais, e não combinações simples e automáticas de algumas variáveis”. (DUBET *et al*, 2012, p. 65).

Os autores propõem uma “inversão dos raciocínios clássicos da sociologia das desigualdades e da reprodução social” e uma ultrapassagem da sociologia comparada dos sistemas educativos para uma “sociologia comparada da estratificação social”. Essas análises têm também um alcance político, desvelando um dos paradoxos da crença nas virtudes democráticas e integradoras da escola.

Quanto mais afirmamos e agimos no sentido de que as desigualdades escolares são meritocráticas e justas, mais estaremos desenvolvendo a influência escolar, que, por sua vez, tende a aprofundar as desigualdades escolares e reproduzir as desigualdades sociais. “Para criar uma escola mais justa, seria preciso, sem dúvida, agir não só no próprio *funcionamento da escola*, mas também agir no nível de *influência das qualificações escolares*” [...] impedindo que a escola tenha o monopólio da definição do mérito e do valor dos indivíduos. (Dubet; Duru-Bellat; Veretout, 2012, p. 67).

### 3.3.1.1 Função da escola no Brasil atual

A compreensão dessa questão torna necessária uma ênfase ao percurso de ampliação da escola pública no Brasil. Após quatro séculos marcados por um processo de escolarização extremamente seletivo, autoritário e elitista, os caminhos da expansão da escola pública no Brasil, lento ainda na primeira metade do século XX e intensificado a partir dos anos de 1970, trouxe enormes parcelas da população empobrecida para os bancos escolares. Entretanto, essa

expansão democratizadora não se sustentou em uma perspectiva de ampliação de investimentos em educação, caracterizando nosso sistema de ensino público como extremamente precário. (RIBEIRO, 1981; ROMANELLI, 1991; GHIRALDELLI, 1991; VEIGA, 2007; OLIVEIRA, 2007; SAVIANI, 2007).

Assim, a escola pública, sobretudo a partir da sua abertura para os grandes contingentes de segmentos populares, passou a manifestar as tensões e contradições dessa mesma sociedade. O acesso das crianças e adolescentes dos segmentos mais pobres ao processo de escolarização os levou a experimentar, também dentro da escola, os perversos processos de seletividade e precarização que enfrentam no seu cotidiano fora do ambiente escolar.

Nesse sentido, inúmeras teorias, ensaios e estudos, ao longo da década de 1980, buscaram analisar criticamente esse processo de fracasso escolar e a desqualificação da escola pública como agência promotora de ascensão social e cidadania, tais como Freire (1979, 1993), Saviani (2008), Frigotto (1995), Patto (2000), entre outros.

Essas teorias e pesquisas, baseados em referencial crítico, na maioria das vezes marxista, trouxeram uma enorme contribuição naquele momento em que vivíamos no Brasil um tempo de redemocratização da sociedade, após a ditadura militar e no qual se intensificaram de forma expressiva, as lutas de profissionais da educação, de entidades de classe, das associações acadêmicas e de pesquisa pela educação pública de qualidade e pela transformação nas concepções, metodologias e organização da escola e da educação brasileira. Os embates e debates dessa década histórica repercutiram fortemente no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, em que houve intensa participação popular e dos profissionais da educação organizados em fóruns, associações e entidades de classe.

Assim, se no contexto dos anos 1980, na Europa, o Estado do Bem Estar Social aprofundava sua crise, aqui no Brasil a Constituição Federal de 1988 ampliava os direitos sociais, configurando-se como uma “Constituição Cidadã” e incorporando o avanço representado pelo processo de regulamentação e consolidação das políticas sociais e educacionais. No final da década de 1980, a atuação de governos estaduais e municipais com perfil democrático-popular ou ligados a partidos de oposição, conseguiu avanços importantes nas discussões de concepções, macropolíticas educacionais, metodologias, currículos, mecanismos de gestão democrática e valorização/formação docente.

Entretanto, na década de 1990, a implementação das políticas neoliberais no Brasil, caracterizadas pela liberalização comercial, pela privatização e desregulamentação e pelas reformas macroeconômicas definidas pelos organismos multilaterais, influenciou significativamente nas relações educativas e ampliou a precarização da escola pública (LEHER, 1998; GENTILLI, 1995; ALGEBAILLE, 2009; BATISTA, 2010).

Junto a isso, as teorias sociais pós-modernas trouxeram à pesquisa em políticas sociais novas categorias de análise – raça, gênero, subjetividade, cotidiano, etnia, dentre outras – que, dialogando e/ou confrontando com a categoria de classe social, realizaram análises originais e elucidativas, complexas e às vezes ambíguas, do fenômeno da educação, da pobreza e da vulnerabilidade social no Brasil e na América Latina.

Nesse sentido, é fundamental focar de maneira mais detida a função social da escola pública brasileira nos anos finais da década de 1990, em que se evidenciaram aspectos relativos ao caráter assumido pela educação pública, num país de dimensões continentais, e a sua relação com a superação da pobreza e da vulnerabilidade social.

Algebaile (2009), a partir dos dados das últimas décadas do século XX no campo educacional, sobretudo do governo FHC (1994-2002), investigou as práticas históricas de utilização da escola como *locus* de ações mais vinculadas à saúde e à assistência, caracterizando a escola pública brasileira como a “escola dos pobres”. Desvendou o tipo de estrutura social que foi se consolidando a “partir de um país colônia e escravocrata durante séculos e a hegemonia, na década de 1990, sob os auspícios da doutrina neoliberal, de um projeto de capitalismo associado e dependente” (FRIGOTTO, 2009, p. 18).

Na perspectiva de que a escola é constituída e constituinte das relações sociais, Algebaile (2009) aponta os mecanismos que produzem uma escola pública que se expande, mas para menos, ampliando e universalizando o acesso ao ensino fundamental, mas simultaneamente se esvaziando da sua função específica e do seu caráter de direito social ao conhecimento e à cultura (FRIGOTTO, 2009). Para a autora, a vinculação direta entre redução da pobreza e acesso à escola expõe um aspecto central e complexo na configuração do ensino público fundamental brasileiro.

Num país como o Brasil, onde a pobreza, não sendo residual nem transitória, é tratada permanentemente como se o fosse, e onde o nível de ensino mais elementar atravessa todo um século sem jamais completar sua saga de universalização, é válido pensar que escola pública e pobreza *se fazem*, a ponto de suas histórias resultarem,

em boa parte, de um profundo e mútuo atravessamento (ALGEBAILLE, 2009, p. 26 grifo da autora).

Para Algebaille (2009) a ênfase na pobreza característica da forte atuação dos organismos internacionais desde a década de 1970 assumiria, na perspectiva das orientações de vertente neoliberal dos anos 1990, um caráter bem mais restritivo, de alívio da pobreza e naturalização da exclusão de imensos contingentes da população . Assim, a situação dos pobres “não é mais compreendida como temporária e sua superação não constitui um ponto de pauta” ( p. 266).

Nesse contexto, a função estratégica na abordagem da pobreza seria cumprida de forma central pela educação básica, por dois motivos complementares: por possibilitar a ampliação, ainda que de forma precária, da presença do Estado nos segmentos da população que não teriam acesso a outras formas de integração; e por difundir a ideia de que “a educação escolar é o meio por excelência de garantir-lhe (ao pobre) novas condições de empregabilidade, aumentar sua produtividade e modificar seu comportamento [...]” (ALGEBAILLE, 2009, p. 267).

Para a autora, a reforma curricular, a reforma financeira, a expansão da oferta, os programas de aceleração de aprendizagem, as manipulações de tempo (três turnos diurnos) e de espaços físicos (os “anexos escolares”) obedeceram à mesma lógica da incorporação precária dos novos contingentes de crianças e adolescentes e da inclusão sem a garantia do mínimo padrão de qualidade. Observando as conexões da política educacional da era FHC com a política social, Algebaille (2009) destaca o objetivo claro de levar a escola a se tornar uma presença do Estado onde ele não estava presente por outros meios.

Oliveira (2009) evidencia que a instituição escolar, por seu caráter de reprodução da sociedade capitalista, manifesta claramente sua configuração como campo de conflito social. Daí derivam paradoxos de análise complexa. Se, por um lado, percebe-se uma certa desconfiança no papel da escola como transmissora dos conhecimentos – reforçada pelos baixos desempenhos nas avaliações em larga escala e pelos índices de reprovação no ensino médio e nos vestibulares em geral – por outro lado, “não parece ter diminuído a crença (ou certeza) de que a escola é passagem obrigatória na vida dos indivíduos” ( p. 18).

Ainda que os sistemas escolares tenham se organizado com o objetivo de formação da força de trabalho e empregabilidade no desenvolvimento capitalista, desenvolveram-se,

simultaneamente, *para além dessas funções*, como possibilidade de acesso à educação, considerada como um direito inalienável dos cidadãos modernos.

Sendo assim, podemos considerar que as mudanças ocorridas no sistema escolar nos últimos anos, mesmo que determinadas por uma dinâmica mais ampla, [...] não se dão segundo uma lógica única, portadora de intencionalidade portanto linear, mas refletem *conflitos de interesses*, divergências e convergências. Os sistemas escolares se ampliaram no mundo muito mais como uma *demandada dos movimentos organizados* em defesa do acesso à educação pública, do que por medidas estatais inspiradas unicamente por interesses empresariais. (OLIVEIRA, 2009, p. 20).

No Brasil contemporâneo, bem como em inúmeros países de diferentes continentes, evidencia-se uma clara tendência de conceber a escola como *espaço de ensino*, sim, mas, sobretudo, de promoção *de justiça social*. Nesse sentido, se atribuem à escola novas e controvertidas funções sociais, relacionados, especialmente, aos programas de distribuição de renda, de execução de certas políticas de saúde, de projetos e programas sociais, esportivos e culturais públicos e/ou em convênios com grandes ONGs e até agências internacionais. (OLIVEIRA, 2009).

A análise da escola como promotora da justiça social se relaciona de forma direta e/ou até se confunde com a sua função de combate à pobreza e à vulnerabilidade social. A perspectiva da justiça social é uma condição para que a escola exerça seu papel emancipatório e de formação humana, mas, ao mesmo tempo, a justiça social é também objetivo por excelência buscado e proposto pela escolarização. Assim, as práticas escolares adquirem um grande significado, que, inclusive, ultrapassam a própria realidade da escola.

A crise assistida entre os muros da escola é, antes de tudo, reflexo das mudanças que estão para além deles. A promessa de um futuro melhor, de conhecimentos válidos, de valores morais e éticos de que a escola era portadora não existe mais ou não se sustenta de forma efetiva. A diversidade de alunos invade a escola e, com eles, a diversidade de culturas, de saberes, de atitudes, de particularismos cheios de si. Entretanto, junto a tudo isso permanece a expectativa de que a escola realize a função básica de socializar o conhecimento, de construir a postura democrática e o comportamento cidadão. Espera-se da escola que ela “continue legitimando e possibilitando posições sociais; do contrário, sua função passa a ser cada vez mais desacreditada, e sua existência, ameaçada” (OLIVEIRA, 2009, p. 24).

### 3.3.1.2 A função da escola e as políticas educacionais brasileiras na contemporaneidade

Como já pontuamos, é comum, nas pesquisas sobre políticas sociais, a crítica ao caráter do Estado brasileiro, às suas articulações internacionais e a denúncia das novas contradições decorrentes da ampliação do direito à educação num contexto de globalização. Assim, fazem-se presentes nessas pesquisas, referenciais com ênfase vigorosa nas contradições e demandas por atender e uma minimização ou desqualificação dos avanços concretos e com perspectiva de permanência tanto nos planos horizontal/vertical das políticas quanto nos planos micro/macro, na abrangência dos resultados e suas consequências – por considerá-los apenas melhorias pontuais e sem impactos na configuração histórica da sociedade e da educação brasileira.

Nesse sentido, a relação entre o Estado e as políticas educacionais no Brasil, sobretudo nas últimas décadas, apresenta aspectos paradoxais e de análise complexa. Por um lado, há um processo de reordenamento das relações sociais no contexto da globalização da economia, rearticulando o papel social da escola como importante motor do desenvolvimento e claramente voltada para as necessidades e demandas da sociedade capitalista (DOURADO, 2003). Por outro lado, “a escola é demandada a ser a grande construtora da cidadania e dos direitos humanos, vista a sua ação na perspectiva da inserção social” (BONETTI, 2001, p. 213).

Nesse sentido, consideramos fundamental

Analisar a interação destas iniciativas com a dinâmica social, onde o peso e impacto das decisões de governo são bem menores do que se é levado a supor, se o foco da análise se torna a política governamental. Esta não tem o poder de determinar o social, ao contrário, interage com este na condição de coadjuvante, ainda que não desprezível. Exatamente por isso, a ação dos governos tem de se haver com limitações importantes (OLIVEIRA, 2007, p. 661).

O contexto político-econômico e o cenário que se desenhou a partir da década de 1990 e dos anos iniciais do sec. XXI caracterizam a enorme complexidade da questão social e das políticas educacionais na contemporaneidade, num cenário de crise do capitalismo e da educação. Nessa crise, agudizada sobretudo nas últimas décadas, importantes mudanças se fizeram sentir na sociedade salarial (CASTEL, 2012), gerando precarização das relações de trabalho e aumento do desemprego. Nos países centrais, emergiu com intensidade a discussão acerca do Estado de Bem Estar Social, suas concepções básicas e suas políticas universalizantes.



Durante a última década, a educação como política social sofreu importantes mudanças que marcaram definitivamente a sociedade brasileira e a função da escola. Essas mudanças têm sido originadas em processos complexos, às vezes ambivalentes ou mesmo contraditórios, mas cabe evidenciar que importantes iniciativas foram tomadas para ampliar e assegurar o direito à educação, especialmente a universalização e melhoria da educação básica e a democratização do acesso à educação superior (GENTILI; OLIVEIRA, 2013).

As políticas educacionais do governo Lula nos seus dois mandatos podem ser caracterizadas por políticas ambivalentes, que apresentam rupturas e permanência: o Estado federal como promotor de políticas e de tentativas de correção de distorções naturais num país com dimensões continentais; o processo de descentralização com suas perdas e ganhos; a instituição do FUNDEB, como um fundo de financiamento que cobre as três etapas da educação básica e que busca corrigir falhas apontadas no FUNDEF; a firme defesa do MEC em relação à regulamentação do piso nacional salarial dos professores de educação básica, a organização das CONAEs, tendo como tema a construção de um sistema nacional de educação articulado.

Entretanto, junto a isso, constatou-se a adoção de políticas articuladas com os organismos internacionais e justificadas pelos padrões de desempenho e competitividade internacional; a naturalização de políticas vinculando as capacidades de escolha individual à transformação institucional e atribuindo à educação certo voluntarismo contrário à noção de direito público assegurado; a vinculação dessas políticas a técnicas de fixação de objetivos e de medição de desempenho com descentralização de ações; os riscos políticos dessas ações desarmando as formas de controle direto e delegando poder por parte do Estado a outros atores envolvidos, gerando um vazio de poder e uma ação pública cada vez menos estatal e menos pública (OLIVEIRA, 2009).

A educação, como um direito social indispensável ao gozo de outros direitos, foi associada nos governos Lula e Dilma à luta contra a desigualdade, sendo reconhecida como uma política pública fundamental para a construção da democracia e como um bem público necessário para a ampliação de uma esfera de direitos historicamente negada ao povo brasileiro. Nesse sentido, o governo democrático-popular iniciado por Lula reverteu significativamente o processo de desinvestimento social que tinha caracterizado o governo anterior. (GENTILI, OLIVEIRA, 2013).

O processo de universalização do ensino fundamental no Brasil, pelo qual parcelas da população historicamente excluídas tiveram acesso e progrediram no interior do sistema de ensino, expressa uma significativa mudança no caráter dos processos de exclusão, que mudam de qualidade e de lugar. Assim, passa a adquirir importância cada vez maior, na pesquisa e nas lutas educacionais, o debate acerca da *qualidade de ensino* como componente fundamental do direito à educação (OLIVEIRA, 2007).

Ao final do século XX, o ensino fundamental obrigatório no Brasil estava praticamente universalizado em relação ao acesso, embora com enorme atraso e uma grande dívida com imensos contingentes da população que foram excluídos por décadas de qualquer possibilidade de escolarização. Entretanto, essa democratização do acesso não foi acompanhada dos necessários investimentos e de um processo de planejamento que abrangesse a diversidade e a complexidade de um país com tantas diferenças entre cidade e campo, entre regiões mais desenvolvidas e menos desenvolvidas, entre centros urbanizados e periferias precárias e super-habitadas.

Desde a Reforma do Ensino de 1971, intensificou-se a ampliação das oportunidades de escolarização para a população e, com isso, dos índices de conclusão. Entretanto, perversamente, esses contingentes tão recentemente incluídos passaram a enfrentar dolorosos processos de exclusão decorrentes dos altos índices de reprovação e evasão observados nas décadas de 1980 e 1990. Isso gerou demandas urgentes relativas à adoção de mecanismos como os ciclos, a aceleração de estudos, a recuperação paralela e a reclassificação, entre outras medidas indicadas na LDB 9.394/96, o que tornou menos visível a atenção à qualidade no ensino fundamental.

Uma das críticas levantada contra este processo é que essa “regularização” do fluxo estaria ocorrendo em detrimento da qualidade de ensino. Entretanto, objetivamente, um dos tradicionais mecanismos de exclusão da escola, a reprovação seguida de evasão, está sendo minimizado, inclusive com a adoção do PBF e do PME. Assim, “esse processo coloca o sistema escolar, talvez pela primeira vez em nossa história educacional, ante o desafio de assumir a responsabilidade pelo aprendizado de todas as crianças e jovens, responsabilizando-se por seu sucesso ou fracasso” (OLIVEIRA, 2007 p. 676).

Portanto, além das demandas por mais vagas, mais prédios escolares adequados, mais profissionais qualificados e valorizados, convivemos com a tensão entre o direito à *educação*

*de qualidade* para esses imensos contingentes populacionais ou a sua negação, “o que pode tornar inócua a democratização do acesso, quer seja por sua distribuição diferenciada, quer seja por, e também, relegar a qualidade a nichos de privilégio no interior do sistema educacional” (OLIVEIRA, 2007, p. 666).

A principal forma de exclusão já não é a falta de escola, nem a evasão e nem mesmo a não conclusão do ensino fundamental. Embora o sistema de ensino permaneça excludente, o *locus* da exclusão não é mais o mesmo: a desigualdade e a exclusão permanecem, os discriminados continuam a ser os mesmos, mas a desigualdade de hoje tem caráter diferenciado da que ocorria no passado.

Setores mais pobres reprovam mais, evadem mais, concluem menos, o mesmo ocorre com negros e meninos, mas, mais importante que isso, aprovam mais, permanecem mais e concluem mais do que em qualquer outro momento de nossa história educacional, ainda que permaneçam como os setores mais excluídos. Só que não são excluídos da mesma maneira que no passado! O ponto é que, se não se enfatizar a positividade que a universalização do ensino fundamental representa, não conseguiremos compreender porque os desafios passam a ser outros.[...]esse processo representa uma mudança de qualidade na educação brasileira (OLIVEIRA, 2007, p. 682).

A desigualdade no contexto atual é outra e deve ser enfrentada de forma adequada, pois mais educação gera demanda por mais educação. A universalização do ensino fundamental gerou duas novas demandas populares por acesso à educação: o aumento de matrículas no ensino médio e no superior e a questão da qualidade. Respondendo à demanda por vagas e superando o problema das múltiplas reprovações, o sistema de ensino tende a visibilizar a exclusão gerada pelo não aprendizado ou pelo aprendizado insuficiente, provocando o debate acerca da *qualidade do ensino*. “É a qualidade que ocupa o centro da crítica ao processo presente de expansão, tornando-se a questão central da política educacional referente à educação básica nos próximos anos” (OLIVEIRA, 2007, p. 687).

Pelo seu caráter de política que influenciou a função e a qualidade da escola pública, vale destacarmos a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), que contou com a mobilização da sociedade, o apoio da Confederação dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE). Entre as principais mudanças em relação ao Fundef, está a inclusão de toda a educação básica, que abrange de zero a 17 anos, como beneficiária dos recursos. Também são contemplados os alunos da educação de jovens e adultos (EJA) das redes estadual e municipal. Outra alteração importante foi o aumento no valor do percentual

de recursos subvinculados, de 15% para 20% dos impostos e repasses constitucionais. (BRASIL, 2013).

O FUNDEB promoveu, ainda, um aumento dos recursos alocados pela União, que eram menos expressivos no caso do Fundef. O aporte do governo federal passou a R\$ 2 bilhões em 2007, R\$ 3 bilhões em 2008, R\$ 4,5 bilhões em 2009 e 10% do valor total do fundo a partir de 2010 (BRASIL, 2013). “As transferências obrigatórias, como as referentes ao Fundeb, por aumentarem a renda dos municípios, têm grande impacto na redução da desigualdade entre eles[...] sendo as da educação ainda mais *redistributivas*, pois dirigem-se preponderantemente para os municípios mais pobres” (ARRETCHE, 2012). Entretanto, embora se constate que as transferências federais relativas ao FUNDEB exercem efeito equalizador dos recursos da educação entre as redes públicas estaduais e municipais, ainda há fortes conflitos federativos relacionados a esses recursos.

Como consequência das mudanças decorrentes do FUNDEB, houve uma importante conquista: a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), que, embora em patamares muito baixos, representou o reconhecimento dos docentes como profissionais que desempenham importante papel na sociedade brasileira, recuperando e reforçando ainda, a noção de carreira profissional, enfraquecida em razão da degradação sofrida pelas condições de trabalho nas redes públicas estadual e municipais nas últimas décadas do século passado.

Entretanto, o PSPN é outro ponto de tensão. Alguns especialistas e representações dos prefeitos defendem a efetiva complementação da União aos municípios que não têm recursos suficientes para pagar o piso. Além disso, o estabelecimento de um piso salarial nacional é objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal (STF) por seis estados e ainda não está sendo cumprido por vários deles, que alegam inexistência de recursos. Outros estados argumentam que a lei que criou o piso é inconstitucional, pois fere a autonomia dos estados e municípios para elaborar os próprios orçamentos e fixar os salários de servidores.

Uma das mais significativas iniciativas democráticas dos governos recentes foi a criação de espaços de diálogo entre o governo e a sociedade civil, com audiências, espaços de governança e com a realização das Conferências Nacionais de Educação (CONAEs), representando canais de diálogo aberto e coerente com os fundamentos de uma democracia substantiva (GENTILI; OLIVEIRA, 2013).

No mesmo ato em que o presidente Lula apresentou ao Congresso o PL n. 8.035/2010, fruto da CONAE 2010, também foi instituído o Fórum Nacional de Educação (FNE), “com a finalidade de coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações e promover as articulações necessárias aos correspondentes fóruns de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”. O FNE tem se configurado como um espaço de diálogo entre as entidades da sociedade civil e o governo, em matéria educacional, e cumpriu um importante papel na tramitação do PNE no Congresso Nacional, manifestando-se em momentos decisivos por meio de notas públicas.

O documento final da CONAE foi a base para o projeto de lei do novo Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), que analisaremos no próximo capítulo. A nosso ver, o novo PNE 2014-2024 apresenta significativos avanços, estabelecendo de forma operacional e concreta a política educacional dos próximos dez anos. Apresenta um destaque na sua Meta 20, que é a aplicação de 7% do PIB até o quinto ano de vigência do PNE e chegando a 10% ao final dos dez anos. A descoberta de petróleo na camada pré-sal no mar territorial também será importante fonte de financiamento para a educação. O governo federal argumenta que a implementação do PNE depende integralmente dos repasses de recursos dos royalties de petróleo e que não é possível destinar mais recursos do PIB para a área (BRASIL, 2013).

Assim, pela Lei 12.858/2013 serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal, 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde dos recursos provenientes dos royalties do petróleo e do fundo social do pré-sal.

Junto a essas medidas, nos últimos anos, o Conselho Nacional de Educação (CNE) reformulou as diretrizes para a educação básica, na perspectiva de conjugar o acolhimento à diversidade no sistema educacional e a flexibilidade curricular. Daí emerge outra tensão, pois as escolas e os sistemas enfrentam o dilema de adequar os projetos pedagógicos à realidade local e, ao mesmo tempo, responder aos patamares fixados nos resultados gerais do Ideb. (GENTILI; OLIVEIRA, 2013).

Leher (2010), em análise crítica ao governo Lula, considera que a inflexão do seu primeiro mandato em direção ao setor privado e ao capital, representado pelo Programa Universidade para Todos (ProUni), ampliou-se no segundo governo através da interlocução privilegiada do

Movimento TPE com o governo em relação à educação básica. Enfatiza que a suposta democratização do acesso à educação superior promovida pelo ProUni apresenta inúmeros limites, destacando-se sobretudo, a baixa qualidade dos cursos e o alto custo das mensalidades pagas pelo poder público. “O ProUni é um programa de compra de vagas nas instituições privadas por meio da pior forma de uso das verbas públicas, as isenções tributárias, justo a mais opaca ao controle social” (p. 382).

Segundo Leher (2010), pela Lei da Inovação e seus complementos, as parcerias público-privadas estabelecidas na produção do conhecimento e nas atividades relacionadas com a aplicação do conhecimento em contextos produtivos exigem que o professor assuma um perfil de empreendedor, estabelecendo um processo de privatização do recurso público. A respeito do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI), Leher (2010) aponta um quadro em que novos prédios são construídos para os cursos novos, ao lado de instalações sucateadas para a grande maioria dos cursos já existentes. “A expansão das matrículas é real, mas em bases precárias. O número de campi das universidades federais cresceu significativamente (115 desde 2013). [...] A grande maioria dos novos campi funciona de modo precário, em prédios emprestados, com poucos docentes efetivos [...]” (p. 401).

Em relação ao FUNDEB, Leher (2010) entende que o Fundo não garante igualdade no financiamento entre os estados, pois sua abrangência é estadual, e as disparidades regionais continuam existindo, não enfrentando o grave problema da expansão das redes municipais que quase dobraram o número de matrículas mas não dispõem de receitas para fazer frente a esse investimento. Isso pode gerar um verdadeiro caos na educação básica brasileira ao fim do Fundeb em 2010. Assim, na análise de Leher (2010), as iniciativas do governo Lula seguiram os mesmos caminhos da era FHC, tais como o apoio ao setor privado, a avaliação produtivista dos resultados, a dicotomia entre formação profissional e ensino propedêutico, os contratos de gestão entre municípios, estados e MEC o grau de massificação do ensino a distância.

Gentili e Oliveira (2013) fazem uma análise mais dinâmica. Pontuam que, até 2012, o Prouni atendeu mais de 1 milhão de estudantes, sendo 67% deles com bolsa integral, contribuindo para democratizar e dinamizar o acesso a um conjunto de instituições privadas que tinham se beneficiado da ação privatizadora do governo FHC, dando a esse setor um conteúdo social e um caráter democratizador. “[...] o Prouni não fez outra coisa senão dotar de sentido público e social um segmento do sistema educacional marcado por prebendarismo, especulação, baixa qualidade, interesse de lucro e falta de controle estatal” (p. 257).

Por meio do REUNI, houve um processo de expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. Paralelo ao Reuni, outros programas e medidas foram desenvolvidos com o objetivo de democratizar o acesso ao ensino superior de segmentos populares historicamente excluídos. As políticas de promoção da igualdade na educação superior ganharam potencial com a instituindo de cotas nas universidades públicas federais e nos institutos técnicos federais. O resultado dessas políticas se observa na mudança significativa do perfil dos alunos das universidades federais no Brasil.

Gentili e Oliveira (2013) apontam, entretanto, a ambivalência da política de valorização docente, pois, ao mesmo tempo em que houve políticas voltadas à melhoria da formação, das condições de trabalho e das remunerações dos trabalhadores da educação, a carreira docente permanece a cargo dos estados e municípios, que são os responsáveis pela educação básica pública. Assim, embora a Resolução n. 2, de 28 de maio de 2009, tenha fixado diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública, a carreira continua sendo responsabilidade dos estados e municípios que a organizam com base em suas possibilidades financeiras e forças políticas locais. “Sem uma carreira estável que garanta as condições de trabalho e as relações de emprego dignas para os docentes, pouca eficácia terão os processos de avaliação e de formação para a melhoria almejada pelos governos dos presidentes Lula e Dilma” (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 262).

## **CAPITULO IV – O LEGAL E O REAL NA INTERFACE ENTRE O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO, O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OUTROS PROGRAMAS FEDERAIS: INTENÇÕES E TENSÕES**

### **4.1 AS LEGISLAÇÕES REFERENTES AO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO E SUAS INTERFACES COM O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OUTROS: *INTENÇÕES***

Este trabalho tem por objetivo analisar as intenções e tensões presentes na relação entre a EETI e as políticas sociais implementadas pelo governo federal, no curso da última década, no combate à pobreza e prevenção à vulnerabilidade social, tendo como eixo analítico as proposições do Programa Mais Educação (PME) e suas interfaces com outros programas sociais do governo federal, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF).

No primeiro capítulo, situamos historicamente os aspectos políticos e sociais das intenções/tensões que narram a relação entre a EETI e as políticas de combate à pobreza e à vulnerabilidade social no Brasil e buscamos caracterizar o Programa "Mais Educação" (PME), e suas interfaces com outros programas sociais implementados pelo governo federal no curso da última década, sobretudo o PBF.

No segundo capítulo, objetivamos elucidar a relação entre Educação, EETI, pobreza e vulnerabilidade social, na perspectiva de identificar as intenções e tensões que marcam essa relação.

No terceiro capítulo, estabelecemos um quadro teórico das concepções de Estado, Política Social e Educação que sustentam a interface entre o Programa *Mais Educação* com outros programas, a partir dos quais buscamos avançar na compreensão do papel dessas políticas sociais no Brasil e no mundo capitalista ocidental na atual conjuntura.

Neste quarto capítulo, objetivamos compreender/analisar as intenções/tensões presentes nessa interface, a partir da análise da legislação relativa aos programas PME, PBF, PRONATEC, e aos planos Brasil Sem Miséria – PBSM e PNE – Plano Nacional de Educação 2014-2024 no combate à pobreza e à vulnerabilidade social. Incluiremos também neste capítulo a análise de 7(sete) entrevistas realizadas com 12 (doze) atores envolvidos na implementação e/ou avaliação dessas políticas em nível do Espírito Santo e da Grande Vitória.



Conforme já pontuamos, nossa metodologia, de caráter qualitativo, se constituiu de pesquisa/análise documental e realização de entrevistas semi-estruturadas (ANEXO 1). Na análise documental objetivamos extrair informações das legislações e, nas entrevistas realizadas, objetivamos perceber a visão de atores relevantes desses programas acerca dessas intenções e tensões.

Esses documentos normativos, além de expressarem concepções e fundamentos para as políticas a serem executadas, também determinam normas gerais e procedimentais, detalham comportamentos e processos a serem seguidos. Assim, procuramos investigar, examinar e organizar informações a serem categorizadas e analisadas e construímos grandes quadros de síntese, observando comportamentos técnicos e analíticos que nos permitissem alcançar nosso objetivos (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Optamos pela análise documental como uma de nossas abordagens metodológicas principais por entendemos que os documentos oficiais são muito relevantes, sobretudo quando se trata de políticas federais e que têm um caráter indutor, como é o caso do PME. Entretanto, estivemos atentas para não colocar nos documentos legais todo o foco do nosso olhar, realizando um esforço analítico em problematizar e tencionar essas fontes e também os conteúdos das legislações.

Assim, “o trabalho a ser realizado exige que se persiga o sujeito da produção dessas fontes, as injunções na produção e as intervenções, isto é, as modificações sofridas e o destino e destinatário desse material” (CORSETTI, 2006, p. 36). No caso do nosso estudo, buscamos tencionar nos documentos legais e normativos a relação entre as categorias da EETI, pobreza e vulnerabilidade social, e, pelas entrevistas realizadas, identificar o destino e os destinatários dessas fontes.

Na organização das sociedades democráticas, com perspectiva do direito à educação, o conjunto das legislações e normas jurídicas e a análise da sua mediação na relação entre educação, sociedade e Estado evidencia a relevância desses documentos normativos e nos permite identificar as diferentes interfaces da EETI com a pobreza e vulnerabilidade social.

Em estudo sobre os direitos sociais e especialmente o direito à educação no Brasil, nas diferentes constituições, Cury, Horta, Fávero (1996) indicam uma certa semelhança entre as etapas destacadas por Marshall (1967) na Europa – direitos civis no século 18, direitos

políticos no século 19 e direitos sociais no século 20 – e o percurso feito no Brasil. Assim, no período republicano brasileiro, entre avanços e retrocessos, entre períodos de experiências democráticas fecundas e ditaduras, a Constituição de 1891 enfatiza os direitos civis, as constituições de 1934 e de 1946 avançam nos direitos políticos e a de 1988, finalmente, reconhece a educação como *direito público subjetivo*, que, como sabemos, “auxilia e traz um instrumento jurídico institucional capaz de transformar esse direito num caminho real de efetivação de uma democracia educacional”. (CURY; HORTA; FÁVERO, 1996, p. 26)

Reis Filho (1998) argumenta sobre os motivos pelos quais, historicamente, a análise da legislação é necessária. Destaca, entre outros, o fato de a ação do Estado moderno fazer-se primordialmente pela legislação e da legislação concluir ou abrir os debates pedagógicos. Assim, buscamos até aqui, examinar os debates antecedentes à promulgação das leis educacionais, pois estes são reveladores do jogo de forças políticas enquanto definidores do resultado das discussões e, portanto da legislação. É relevante, também, considerar que essa legislação e sua materialização na prática política, expressa o “Estado em ação”, paradigma que também nos orienta neste trabalho.

Numa sociedade estruturalmente desigual como a nossa, o próprio processo de debate de uma determinada lei, a sua elaboração e sanção, o seu cumprimento em maior ou menor grau, tudo isso é *sempre impregnado de tensões*. Assim, após uma primeira e às vezes longa e árdua luta para que as intenções legais sejam propostas e formalizadas, vem sempre a segunda e permanente luta para que essas inscrições legais sejam de fato cumpridas. “Luta por inscrições mais democráticas, luta por efetivações mais realistas, luta contra descaracterizações mutiladoras, lutas por sonhos de justiça” (CURY, 2000, p. 9).

Nesta análise documental, inicialmente, nós buscamos localizar e listar os documentos a serem analisados e avaliar a sua representatividade. Optamos por selecionar as principais leis-inclusive as leis gerais da criança e do adolescente e da educação – decretos, portarias, portarias interministeriais e planos relativos sobretudo ao PME e ao PBF, mas buscando incluir também o Plano Brasil Sem Miséria, o PRONATEC, dirigindo o nosso olhar para as interfaces entre essas(es) políticas/programas/planos e delimitando adequadamente nessa legislação o sentido das palavras, das expressões e dos conceitos. Assim, identificamos 10(dez) leis, 6 (seis) decretos, 4 (quatro) portarias interministeriais, 2 (duas) portarias, 1 (uma) resolução e 1 plano (PDE), totalizando 24 documentos legais, conforme quadro abaixo:

**QUADRO 2 : LEIS, DECRETOS, PORTARIAS , PLANOS E RESOLUÇÕES  
SELECIONADAS**

LEGISLAÇÃO	EMENTA
Lei 8.069/90	Estatuto da Criança e do Adolescente
LEI 9.394/96	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
Lei 9.608/98	Dispõe sobre o serviço voluntário
Lei 10.172/01	Aprova o Plano Nacional de Educação 2001-2011
PI MEC/ME 3.497/03	Institui o Projeto Segundo Tempo
Lei 10.836/04	Cria o Programa Bolsa Família (PBF)
Decreto 5.209/04	Regulamenta o Programa Bolsa Família (PBF)
PI MEC/MDS 3.789/04	Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no PBF
Lei 11.494/07	Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB
Decreto 6.253/07	Dispõe sobre o FUNDEB e regulamenta a Lei 11.494/07
PI 17/07	Institui o Programa Mais Educação
PI 19/07	Estabelece as diretrizes para cooperação entre o MEC e o ME na definição de critérios para a construção de quadras esportivas ou infra-estrutura esportiva em espaços escolares.
Decreto 6.094/07	Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
PDE 2007	Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas
Decreto 7083/10	Dispõe sobre o Programa Mais Educação
Portaria 754/10	Estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do PBF, no âmbito dos municípios.
Decreto 7.332/10	Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto nº 5.209/04 que regulamenta o PBF.
Lei 12.513/11	Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)
Decreto 7.492/11	Institui o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)
Portaria 251/12	Regulamenta a gestão das condicionalidades do PBF
Lei 12.722/12	Altera a Lei nº 10.836/04 e dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao DF para ampliação da oferta da educação infantil
Lei 12.816/13	Altera a Lei nº 12.513/11, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do PRONATEC
Resolução CD/FNDE 14/14	Destina recursos financeiros, nos moldes do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do DF para realização de atividades de educação integral e funcionamento nos finais de semana, em conformidade com o PME.
Lei 13.005/14	Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE.

Destacamos as expressões e os conceitos-chave presentes nos documentos, avaliando sua importância e seu sentido, segundo o contexto em que eles foram elaborados e implementados, buscando examinar a lógica interna do texto, identificando os fundamentos e as ideias -chaves da argumentação (PIMENTEL, 2001).

Organizamos esse material utilizando técnicas de fichamento, organização por ordem cronológica, levantamento quantitativo e qualitativo dos termos e expressões-chaves recorrentes. Do ponto de vista quantitativo, verificamos a frequência com que a interface se expressa nas legislações mencionadas assim como outros temas-chave, identificando relações, sentidos e significados, manifestos ou ocultos. Qualitativamente, objetivamos identificar/caracterizar/evidenciar as dimensões da política educacional que atravessam essa relação, evidenciando nela as intenções e tensões, as propostas de ação, seus postulados teórico-metodológicos e as principais concepções e/ou influências teóricas que subsidiaram sua formulação (CHIZZOTTI, 2006).

Em relação ao tratamento dos dados, buscamos correlacionar/ problematizar/tencionar os quadros de expressões-chaves e as categorias de pobreza e vulnerabilidade, objetivando vislumbrar os principais eixos de análise que pudessem constituir um caminho de compreensão das intenções e tensões na relação entre o PME, o PBF e os outros programas mencionados no combate à pobreza e à vulnerabilidade social.

Tais eixos de análise se constituíram em núcleos de significado que sistematizam um conjunto de assuntos, que definimos como categorias, “internamente homogêneas, externamente heterogêneas, coerentes e plausíveis” (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 43), conforme quadros abaixo. Embora um tanto extensos e detalhados, entendemos que esses quadros devem constar no corpo da tese, pois, além de úteis, são relevantes para o exercício analítico que nos propomos a fazer.

## QUADRO 3 – CATEGORIAS DE ANÁLISE

CATEGORIAS	Número de referências
Intersetorialidade	<b>57</b> referências
Função da escola, educação integral e qualidade da educação	<b>49</b> referências
Combate à pobreza e à vulnerabilidade social	<b>39</b> referências
Integração comunitária, relação com as famílias, parcerias	<b>30</b> referências
Acesso aos serviços públicos e garantia de direitos sociais	<b>24</b> referências

Em face dessas categorias, buscamos relacioná-las com as tensões que emergiram na revisão teórica dos projetos, caminhos e intenções da EETI no Brasil, conforme quadro abaixo:

Quadro 4 : Tensões na produção teórica e suas repercussões na legislação		
Escola de Tempo Integral <i>Versus</i> aluno de Tempo Integral	Produção teórica	Análise da Legislação
	EETI como democrática política universal emancipatória <i>Versus</i> EETI como política compensatória assistencialista de discriminação positiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantia de direitos sociais e acesso aos serviços públicos</li> <li>• Integração comunitária , relação com as famílias e parcerias</li> <li>• Combate a pobreza e à vulnerabilidade social</li> <li>• Intersetorialidade</li> <li>• Função da escola, educação integral e qualidade da educação</li> </ul>
	Nova cultura organizacional da escola <i>Versus</i> Extensão da mesma escola (turmas fragmentadas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intersetorialidade</li> <li>• Função da escola, educação integral e qualidade da educação</li> <li>• Integração comunitária , relação com as famílias e parcerias</li> </ul>
	Viabilidade financeira, administrativa e política <i>Versus</i> Inviabilidade financeira, administrativa e política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intersetorialidade</li> <li>• Garantia de direitos sociais e acesso aos serviços públicos</li> </ul>
	Articulação federativa <i>Versus</i> Ausência de articulação federativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intersetorialidade</li> </ul>
	Caráter pedagógico (melhoria da aprendizagem) <i>Versus</i> Funções sociais da escola de acolhimento e cuidado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• E.I, função da escola e qualidade de educação.</li> <li>• Combate à pobreza e à vulnerabilidade social</li> </ul>

## QUADRO 5 –INTERSETORIALIDADE

Categoria: <b>INTERSETORIALIDADE</b> – 57 referências	Legislação
Atuação articulada dos entes federados na elaboração de políticas públicas	Lei 8.069/90 Art. 70-A
Espaços intersetoriais locais para a articulação de ações e planos focados nas famílias em situação de violência, com profissionais de saúde, assistência social e de educação e órgãos de promoção e defesa dos direitos da criança/adolescente	Lei 8.069/90 Art. 70-A VI
Coordenação conjunta do Programa Segundo Tempo entre o ME/MEC	PI 3497/03 Art 5º
Conselho Gestor Interministerial do PBF: interlocução com as respectivas instâncias; Articulação o PBF e as políticas públicas sociais do governo federal, estadual, DF e municípios	Lei 10.836/04- Art 5º
Execução do PBF: forma descentralizada, conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersectorialidade	Lei 10.836/04- Art 8º
MDS: supervisão das condicionalidades do PBF em articulação com os ministérios federais e demais entes federados	Decreto 5209/04 Art 2º II
MDS: acompanhamento/fiscalização da execução do PBF por meio de mecanismos intersectoriais	Decreto 5209/04 Art 2º III
PBF: unificação das ações de transferência de renda do governo federal e do CadÚnico	Decreto 5209/04 Art 3º
PBF: promover a intersectorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações sociais do Poder Público	Decreto 5209/04 Art 4º V
CGPBF: formulação/integração de políticas públicas	Decreto 5209/04 Art 5º
PBF: execução/gestão de forma descentralizada, pela conjugação de esforços entre os entes federados, pela intersectorialidade, participação comunitária e controle social	Decreto 5209 Art 11
IGD: Índice de Gestão Descentralizada: instrumento de promoção/fortalecimento da gestão intersectorial do PBF	Decreto 5209 Art 11 A
Aplicação dos recursos financeiros relativos à gestão das condicionalidades do PBF de forma intersectorial	Decreto 5209 Art 11C I
Articulação intersectorial para o planejamento/implementação/avaliação das ações de ampliação do acesso de famílias beneficiárias do PBF	Decreto 5209 Art 11C V
Gestão articulada e integrada com os benefícios /serviços socioassistenciais	Decreto 5209 Art 11C VII
O planejamento de recursos financeiros para gestão/execução do PBF deve considerar a intersectorialidade das áreas de assistência social, saúde e educação, além dos Planos de Assistência Social	Decreto 5209 Art 11D Parágrafo único
Coordenação do PBF nos níveis estadual e municipal composta pelas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; gestão intersectorial no plano estadual e municipal; disponibilização de serviços e estruturas da área da assistência social, saúde, educação nas 3 esferas	Decreto 5209/04 Art 13, Art 14
Articulação intersectorial para o cumprimento das condicionalidades; informações sobre a folha de pagamento do PBF, para integrar políticas setoriais com o MEC	PI MEC/MDS 3789/04 Art 10 I, IV

## QUADRO 5A

Categoria: <b>INTERSETORIALIDADE</b>	Legislação
Articulação entre políticas sociais para inclusão	PI 17/07- Considerando 3
Caráter intersectorial da política de inclusão	PI 17/07- Considerando 5
Articulação de ações/projetos/programas do governo federal	PI 17/07- ART 1º
Articulação de ações do governo federal	PI 17- Art 3º
PME composto por 4 ministérios: MEC, MDS, MinC, ME	PI 17- Art 4º
Articulação institucional e cooperação técnica	PI 17- Art 5º I
Ambiente de interlocução	PI 17- Art 5º I

Articulação intersetorial local	PI 17- Art 5º II
Articulação de políticas sociais	PI 17- Art 5º III
Articulação em âmbito local entre as políticas públicas	PI 17- Art 6º II
Articulação das ações dos programas do governo federal em curso nos seus territórios e populações	PI 17- Art 8º I
Caráter intersetorial das políticas de inclusão social e de formação para a cidadania; Planejamento territorial das ações intersetoriais	PI 19/07 Considerando 2
Da busca de sintonia das políticas públicas entre si depende a potencialidade dos planos setoriais, inclusive o educacional	PDE /2007 p. 7
Visão sistêmica da educação: o ciclo educacional de modo integral , a articulação das políticas específicas e a coordenação entre os instrumentos de política pública disponíveis	PDE/2007 p.10
Convergência de políticas e programas de saúde, cultura, esporte, direitos humanos, educação ambiental	Decreto 7083/10 Art 3º V
Realização de parcerias com outros ministérios, órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal para ações conjuntas	Decreto 7083/10 Art 4º §2º
Conjugação local das ações das secretarias de educação com órgãos públicos da área de esporte, cultura, ciência e tecnologia, meio ambiente, juventude, poder legislativo e sociedade civil	Decreto 7083/10 Art 4º §3º
Assistência financeira para EETI por meio do PDDE e do PNAE	Decreto 7083 Art 7º
Caráter intersetorial do PBF	Port. 754/10 Considerando 2
Planejamento de atividades pelo gestor municipal do PBF de maneira articulada e integrada	Port. 754 /10 Art 1º §1º
Atividades desenvolvidas com os recursos financeiros transferidos da União planejadas pela coordenação estadual do PBF de maneira articulada (assistência social, educação, saúde)	Port. 754/10 Art 15 §1º
Cálculo do IGD-E com base, entre outros fatores, na existência de coordenação intersetorial do PBF, incluindo pelo menos assistência social, saúde, planejamento, educação , trabalho	Port. 754 Art 15 III
Coordenação e operacionalização do CadÚnico para programas sociais do governo federal	Decreto 7332/10 Art 2º V

### QUADRO 5B

<b>INTERSETORIALIDADE</b>	<b>Legislação</b>
Articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda	Lei 12.513/11 e Lei 12.816/13 Art 1º parágrafo único, IV
Articulação de ações	Decreto. 7492/11 Art 3º I
Grupo Interministerial de Acompanhamento: MDS, Casa Civil, Secretaria Geral da Pres. da República, MF, MC, MPOG, TEM, MDA, MS, MEC, MIN	Decreto 7492/11 Art 9º
A gestão de condicionalidades do PBF com esforços conjugados entre os entes federados, observada a descentralização e a intersetorialidade	Port 251/12 Art 11
Atribuições da SENARC (Secretaria Nacional de Renda e Cidadania/MDS) em relação às condicionalidades: promover a articulação intersetorial, intergovernamental, acompanhar as famílias pelas diferentes políticas setoriais, articular ações complementares nas áreas de educação, saúde e assistência social	Port 251/12 Art 12 V
Atribuições dos gestores estaduais/municipais em relação às condicionalidades: elaborar planejamento anual intersetorial de saúde, educação, assistência social e atuar em cooperação para garantir a coleta de dados/ informações	Port 251/12 Art 14, Art 15
Necessidade de estímulo ao modelo de corresponsabilidade pela gestão do tempo educativo pela intersetorialidade das áreas sociais, sob a coordenação da escola, com desenvolvimento sustentável	Res. CD/FNDE 14/14- Considerando 5

Necessidade de articulação dos programas estratégicos do governo na perspectiva de processos educativos com diferentes atores sociais	Res. CD/FNDE 14/14- Considerando 7
Estabelecimento, pelos entes federados, de estratégias que assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais.	Lei 13005/14 Art 8 § 1º
Implementação, em caráter complementar, de programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 anos de idade.	PNE 2014-24 Estratégia 1.12
Busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância	PNE 2014-24 Estratégia 1.15
Busca ativa da população de 15 a 17 anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude	PNE 2014-24 Estratégia 3.9
Fortalecimento/ acompanhamento/ monitoramento do acesso à escola e ao atendimento educacional especializado, bem como da permanência e do desenvolvimento escolar dos (as) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação beneficiários (as) de PTRs em colaboração com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, à adolescência e à juventude.	PNE 2014-24 Estratégia 4.9
Articulação intersetorial entre órgãos e políticas públicas de saúde, assistência social e direitos humanos, para a educação de jovens e adultos, das pessoas com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento com idade superior à faixa etária de escolarização obrigatória, com garantia de atenção integral ao longo da vida.	PNE 2014-24 Estratégia 4.12
Promover busca ativa de jovens fora da escola pertencentes aos segmentos populacionais considerados, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e proteção à juventude.	PNE 2014-24 Estratégia 8.6

## QUADRO 6- FUNÇÃO DA ESCOLA, EDUCAÇÃO INTEGRAL E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Categoria- <b>FUNÇÃO DA ESCOLA, EDUCAÇÃO INTEGRAL E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO</b> – 49 referências	Legislações
Proteção integral à criança/adolescente como objetivo do ECA	Lei 8069/90 Art 1º
Garantia dos direitos, oportunidades e facilidades para o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social	Lei 8069/90 Art 3º
Garantia de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola	Lei 8069/90 Art 53 I
Direito da criança/adolescente à informação, cultura, lazer, esporte, diversões, espetáculos e serviços que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento	Lei 8069/90 Art 71
Educação como conjunto de processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais	Lei 9394/96 Art 1º
Educação escolar vinculada ao mundo do trabalho e à prática social	Lei 9394/96 Art 1º § 2º
Desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho como finalidade da educação	Lei 9394/96 Art 2º
Desenvolvimento integral da criança de até 5 anos em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, como finalidade da educação infantil	Lei 9394/96 Art 29
Capacidade de aprendizagem e fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca como objetivos do ensino fundamental	Lei 9394/96 Art 32, I, III e IV
Ampliação progressiva da jornada escolar no ensino fundamental	Lei 9394/96 Art 34
Ensino fundamental ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino	Lei 9394/96 Art 34 § 2º



Ampliação da jornada escolar e do atendimento social	Lei 10.172/01 - Diretrizes
Necessidade de correção das distorções idade-série	Lei 10.172/01 -Diretrizes
Esporte como meio eficiente de promoção e bem-esta físico, inclusão social e desenvolvimento educacional da criança/adolescente	PI 3497/03- Considerando 2
Execução do Programa Segundo Tempo como prática esportiva de natureza sócio-educacional, como fator de contribuição para o desenvolvimento da escola em tempo integral	PI 3497/03- Art 1º e 2º
Escola como espaço de construção do conhecimento, formação humana e proteção social às crianças/adolescentes/jovens	PI 3789/04 Considerando 3
Necessidade de interferir nos baixos índices de frequência e evasão escolar	PI 3789/04 Considerando 4
As horas cumpridas na jornada escolar estendida não consideradas para efeito de frequência escolar	PI 3789/04 Art 2º § 2º
Educação: processos formativos na vida familiar, comunitária, no trabalho, nas instituições de pesquisa, nos movimentos sociais e manifestações culturais	PI 17 /07– Considerando 4
Papel das atividades pedagógicas na prevenção da ruptura de vínculos familiares	PI 17/07 – Considerando 6
Ampliação da vivência escolar de novas atividades formativas	PI 17/07 – Considerando 7
FUNÇÃO DA ESCOLA, EDUCAÇÃO INTEGRAL E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO	
Educação Integral por meio de atividades sócio-educativas no contraturno	PI 17/07- Art 1º- Parágrafo único
Formação integral de crianças/adolescentes/jovens	PI 17 Art 5º III
Formação, expressão e protagonismo de crianças/adolescentes/jovens	PI 17 Art 6º V
Redução da evasão, reprovação e distorção idade-série como finalidade do PME	PI 17/07 Art 2º II
Implementação do PME por meio da assistência técnica e conceitual na sensibilização/capacitação de gestores	PI 17/07 Art 5º II
Fomentar a geração de conhecimentos e tecnologias sociais como objetivo do PME	PI 17 Art 6º VI
Caracterização da educação básica como jornada escolar com duração igual ou superior a 7 horas diárias, durante todo o período letivo, em que um mesmo aluno permanece na escola ou em atividades escolares	Lei 11.494/07 Art 10 § 3º Decreto 6253/07 Art 4º
Combate à repetência, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial.	Decreto 6.094/07 Art 2º IV
Ampliação das possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular	Decreto 6.094/07 Art 2º VII
Enlace entre educação, ordenação territorial e desenvolvimento econômico e social como enfrentamento das desigualdades de oportunidades educacionais	PDE 2007 p. 6
Ampliação da jornada escolar como uma das diretrizes do PDE	PDE 2007
Acesso ao esporte como parte da formação integral de crianças/adolescentes/jovens	PI 19/07 – Considerando 1
Contribuir para a melhoria da aprendizagem pela ampliação da jornada, como objetivo do PME	Decreto 7083/10 Art 1º
Articulação das disciplinas curriculares como princípio do PME	Decreto 7083/10 Art 2º I
Valorização das experiências históricas da EETI como princípio do PME	Decreto 7083/10 Art 2º IV
Criação de espaços educadores sustentáveis como princípio do PME	Decreto 7083/10 Art 2º V
Importância da escola como espaço de exercício da vivência democrática por meio de atividades educativas, lúdicas e recreativas	Res. 14/4 Considerando 1
Estímulo à ampliação da jornada e espaços escolares para o mínimo de 7 horas diárias, conforme PME, para implementação da Educação Integral na rede pública	Res. 14/4 Considerando 7
Necessidade de construção de políticas para a garantia da oferta de educação de qualidade adequada para populações do campo e em regiões fronteiriças	Res. 14/4 Considerando 3, 13

QUADRO 6A

<b>FUNÇÃO DA ESCOLA, EDUCAÇÃO INTEGRAL, E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO</b>	<b>Legislações</b>
Promoção do desporto educacional, da arte, da música enquanto componentes curriculares para o desenvolvimento cultural dos alunos	Res.14/4 Considerandos 10, 11, 12
Destinação de recursos financeiros para custeio e capital nos moldes do PDDE, para realização de atividades de educação integral e nos fins-de-semana	Res. 14/4 Art 1º
Caracterização das atividades como macrocampos de Acompanhamento Pedagógico(obrigatório), Uso de Mídias e cultura digital, Cultura, Artes, Educação Patrimonial, Educação Econômica, Educação em Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária, Esporte e lazer e promoção da Saúde, Agroecologia e História das Comunidades tradicionais	Res. 14/4 Art 3º § 2º, § 4º
Possibilidade de oferta de atividades específicas a alunos entre 15 e 17 anos ainda no ensino fundamental	Res. 14/4 Art 3º § 7º
A melhoria da qualidade da educação como diretriz do PNE.	Lei 13005/14 Art 2º IV
Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB, para atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.	Lei 13005/14 Art 2º VIII
Universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliação da oferta em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PNE.	PNE 2014-24 Meta 1
Acompanhamento e monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos beneficiários de PTRs, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências na escola, para o sucesso escolar dos (as) alunos (as)	PNE 2014-24 Estratégia 2.4
Busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude.	PNE 2014-24 Estratégia 2.5
Desenvolvimento de tecnologias pedagógicas com articulação do tempo e das atividades didáticas entre a escola e o ambiente comunitário, considerando as especificidades de cada modalidade	PNE 2014-24 Estratégia 2.6
Promoção do desporto educacional, da arte, da música enquanto componentes curriculares para o desenvolvimento cultural dos alunos	PNE 2014-24 Estratégia 2.11
Acompanhamento/ monitoramento do acesso e da permanência dos/as jovens beneficiários (as) de PTRs, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar	PNE 2014-24 Estratégia 3.8
Fomento de programas de educação e cultura para jovens, na faixa etária de 15 a 17 anos, e de adultos, com qualificação social /profissional para aqueles que estejam fora da escola e com defasagem no fluxo escolar.	PNE 2014-24 Estratégia 3.10
Promoção, com o apoio da União, de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, de forma que o tempo de permanência dos (as) alunos (as) na escola, ou sob sua responsabilidade, seja igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo, com a ampliação progressiva da jornada de professores em uma única escola.	PNE 2014-24 Estratégia 6.1
Atendimento às escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas na oferta de educação em tempo integral, com base em consulta prévia e informada, considerando-se as peculiaridades locais	PNE 2014-24 Estratégia 6.7
Garantia de educação em tempo integral para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na faixa etária de 4 a 17 anos, com atendimento educacional especializado complementar e suplementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas.	PNE 2014-24 Estratégia 6.8
Adoção de medidas para otimizar o tempo de permanência dos alunos na escola, com expansão do efetivo trabalho escolar, combinado com atividades	PNE 2014-24 Estratégia 6.9

recreativas, esportivas e culturais.	
Implantação, no prazo de 2 anos da vigência do PNE, do Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, baseado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação e nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ.	PNE 2014-24 Estratégia 20.6
Aprovação, no prazo de 1 (um) ano, da Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, com metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.	PNE 2014-24 Estratégia 20.11

## QUADRO 7- COMBATE À POBREZA E À VULNERABILIDADE SOCIAL

<b>Categoria: COMBATE À POBREZA E À VULNERABILIDADE SOCIAL – 39 referências</b>	<b>Legislação</b>
Inclusão nos currículos de conteúdos relativos aos Direitos Humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra as crianças/adolescentes, com produção de material didático adequado	Lei 9394/96 Art. 26 § 9º
Contribuição da EETI para diminuir as desigualdades	Lei 10.172/01 (PNE 2001-2010-Diretrizes)
EETI para famílias de menor renda	Lei 10.172/01 (PNE 2001-2010)- Diretrizes
PBF: combate à fome e promoção da segurança alimentar/nutricional; estímulo à emancipação sustentada das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza	Decreto 5209/04 Art 4º II e III
PBF: combate à pobreza	Decreto 5209/04 Art 4º IV
Aplicação dos recursos financeiros relativos à gestão no acompanhamento das famílias beneficiárias, especialmente as em situação de vulnerabilidade social	Decreto 5209/04
Finalidade dos acordos de cooperação para beneficiários do PBF: promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias	Decreto 5209/04 Art 12 § 1º
PBF: destinado a famílias em situação de pobreza/extrema pobreza a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer as situações de vulnerabilidade socioeconômica	Decreto 5209 Art 18 § 1º
Revisão dos benefícios do PBF a cada dois anos	Decreto 5209 Art 21
Possibilidade de suspensão do PBF na comprovação de trabalho infantil e descumprimento das condicionalidades	Decreto 5209 Art 25
PBF: inserção financeira/inclusão bancária das famílias/ oferta de instrumentos financeiros para a promoção da emancipação econômico-financeira das famílias, respeitando a capacidade de comprometimento financeiro dos cadastrados	Decreto 5209 Art 25 Parágrafo único
Fornecimento periódico ao MDS de dados/informações sobre o impacto/eficiência/efetividade da inserção financeira	Decreto 5209 Art 25 VIII
Condicionalidades do PBF como garantia do acesso das famílias beneficiárias às políticas públicas de saúde, educação, assistência social e a melhoria das condições de vida da população e a identificação das vulnerabilidades sociais	Decreto 5209/04 Art 25 VIII
Baixos índices de frequência e a evasão escolar como indicadores de situação de risco relacionados à situação socioeconômica/cultural das famílias	PI 3789/04 Considerandos 3 e 4
Proteção social às crianças/adolescentes em situação de risco/vulnerabilidade/exclusão social como dever do Estado	PI 17 /07– Considerando 1
Situação de vulnerabilidade relacionada à pobreza/discriminação étnico-racial, baixa escolaridade, fragilização de vínculos, trabalho infantil, exploração sexual de crianças/adolescentes	PI 17/07 – Considerando 2
Prevenção e combate ao trabalho infantil, à exploração sexual e à violência contra a criança como finalidade do PME	PI 17/07 Art 2º IV

## QUADRO 7A

COMBATE À POBREZA E À VULNERABILIDADE SOCIAL	Legislação
Ações de focalização da ação do Poder Público em regiões mais vulneráveis	PI 17 Art 6º VIII
Avaliação da vulnerabilidade do território por meio do índice de repetência/evasão escolar como diretriz	PI 19/07 Art 2º IV
Desenvolvimento e apoio a políticas de estímulo à qualidade do ensino, acesso e permanência na escola, especialmente as voltadas para crianças/adolescentes em situação de risco social	Lei 11.494/07 Art 39
Integração dos programas da área da educação com os de saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, para o fortalecimento da identidade do educando com sua escola.	Decreto 6.094/07 Art 2º XXIV
Encaminhamento das famílias mais vulneráveis para acompanhamento familiar	Port 754/10 Considerando 2
Recursos financeiros para implementação de programas complementares ao PBF, especialmente geração de trabalho e renda e microcrédito produtivo orientado	Port 754/10 Art 2º V
Situação de vulnerabilidade social dos alunos como critério de prioridade do PME	Decreto 7083/10 Art 5º
Multidimensionalidade da pobreza	Decreto 7492/11 Art 3º II
Elevação de renda familiar, acesso dos extremamente pobres a oportunidades e inclusão produtiva como objetivos do PBSM	Decreto 7492 /11 Art 4º III
Atendimento prioritário do PRONATEC aos beneficiários dos programas federais de TR	Le 12.513/11 Art. 2º III
As condicionalidades do PBF como promoção da melhoria das condições de vida da população beneficiária	Port 251/12 Considerando 1
As condicionalidades como meio de identificação de vulnerabilidades que afetam/impedem o acesso aos serviços a quem têm direito	Port 251/12 Considerando 2
Concessão do benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância para famílias beneficiárias do PBF com crianças entre 0 e 6 anos de idade com renda igual ou inferior a CR\$ 70,00	Lei 12.722/12 Art. 1º IV
Garantia, ao final da vigência do PNE, de que seja inferior a 10% a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo.	PNE 2014-24 Estratégia 1.2
Fortalecimento, acompanhamento e monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de PTRs, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância.	PNE 2014-24 Estratégia 1.14
Fortalecimento do acompanhamento e monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos beneficiários de PTRs, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências na escola	PNE 2014-24 Estratégia 2.4
Acompanhamento/ monitoramento do acesso e da permanência dos/as jovens beneficiários (as) de PTRs, no ensino médio, quanto às situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce	PNE 2014-24 Estratégia 3.8
Instituição, em regime de colaboração, de programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social.	PNE 2014-24 Estratégia 6.2

Contextualização dos resultados dos indicadores do SAEB e do IDEB em relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos (as) alunos (as).	PNE 2014-24 Estratégia 6.2
Garantia de políticas de combate à violência na escola, com providências adequadas para promover a construção da cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade.	PNE 2014-24 Estratégia 7.23
Implementação de políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens em regime de liberdade assistida e em situação de rua, nos termos do ECRIAD.	PNE 2014-24  Estratégia 7.24
Definição de critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, considerando a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino	PNE 2014-24  Estratégia 20.12

#### QUADRO 8- INTEGRAÇÃO COMUNITÁRIA, RELAÇÃO COM AS FAMÍLIAS E PARCERIAS

<b>Categoria: INTEGRAÇÃO COMUNITÁRIA , RELAÇÃO COM AS FAMÍLIAS E PARCERIAS– 30 referências</b>	<b>Legislação</b>
Incumbência dos estabelecimentos de ensino de se articularem com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola	Lei 9394/96 Art 12 VI
Serviço voluntário como atividade não remunerada prestada a entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos com objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social	Lei 9608/98
Estímulo à participação comunitária no controle da execução do PBF no âmbito municipal ou jurisdicional como objetivo dos conselhos do PBF	Decreto 5209/04 Art 31 II
Função do gestor municipal do sistema de frequência escolar de orientar as famílias sobre a importância da participação efetiva das crianças/adolescentes no processo educacional	PI 3789/04 Art 6º VII
Possibilidade de o PME contar com ações promovidas por outras instituições públicas e privadas, desde que gratuitas e integradas ao PPP das redes e escolas participantes	PI 17/07 Artº 4º §2º
Fomento da participação das famílias e comunidades, bem como da sociedade civil, de ONGs e da esfera privada no PME	PI 17/07 Artº 6º VI
Parceria com universidades, centros de estudos e pesquisas no PME	PI 17/07 Artº 6º VII
Mobilização e estímulo, por parte dos Estados e Municípios, da comunidade local, para a oferta de espaços, em apoio ao PME	PI 17/07 Artº 8º III
Aproximação entre a escola, as famílias e as comunidades, integrando os equipamentos comunitários entre si e à vida escolar	PI 17/07 Artº 2º VII
Maior integração comunitária de crianças/adolescentes, e ampliação da sua participação na vida escolar e social como objetivo do PME	PI 17/07 Artº 2º IV
Integração escola-comunidade na utilização da quadra esportiva	PI 19/07 Artº 2º VII
Envolvimento das famílias dos educandos na manutenção da escola e na consecução das metas do Compromisso.	Decreto 6.094/07 Art 2º XXV
Transformação da escola num espaço comunitário, com manutenção/recuperação dos espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar	Decreto 6.094/07 Art 2º XXVI
Parcerias externas à comunidade escolar, para a melhoria da infra-estrutura da	Decreto 6.094/07

escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;	Art 2º XXVII
Colaboração com o Compromisso, em caráter voluntário, de organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas	Decreto 6.094/07 Art 7º
Possibilidade de as atividades do PME serem desenvolvidas dentro do espaço escolar ou fora dele, sob orientação pedagógica da escola, mediante o uso de equipamentos públicos e de parcerias com órgãos ou instituições locais	Decreto 7083/10 Art 1º § 3º
Constituição de territórios educativos para atividades de educação integral, por meio da integração dos espaços escolares com equipamentos públicos	Decreto 7083/10 Art 2º II
Articulação entre sistemas de ensino, universidades e escolas para assegurar a produção de conhecimento, a sustentação teórico-metodológica e a formação inicial e continuada e profissionais no campo da educação integral	Decreto 7083 /10 Art 2º VII
Interação entre políticas educacionais e sociais em interlocução com as comunidades escolares	Decreto 7083/10 Art 2º III
Favorecimento da convivência entre professores, alunos e comunidades como objetivo do PME	Decreto 7083/10 Art 3º III
Possibilidade de recursos financeiros para programas complementares ao PBF, especialmente ao desenvolvimento comunitário/territorial	Port 754 /10 Art 2º V
Possibilidade de convênios, acordos de cooperação com órgãos e consórcios públicos nos três níveis e com entidades privadas para a execução do Plano Brasil Sem Miséria	Decreto 7492/11 – Art 11
Cumprimento dos objetivos do PRONATEC com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem, instituições públicas/privadas de educação e fundações públicas	Lei 12513/11; Lei 12816/13
Relação das escolas com instituições e movimentos culturais, para a livre fruição dos (as) alunos (as) dentro e fora dos espaços escolares, para que as escolas se tornem polos de criação e difusão cultural	PNE 2014-24 Estratégia 2.8
Incentivo à participação dos pais /responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações escolas/famílias;	PNE 2014-24 Estratégia 2.9
Articulação da escola com os diferentes espaços educativos, culturais e esportivos e com equipamentos públicos, como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários.	PNE 2014-24 Estratégia 6.4
Oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de alunos (as) matriculados na rede pública de educação básica por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino.	PNE 2014-24 Estratégia 6.5
Aplicação da gratuidade das entidades de assistência educacional social e que trata o art. 13 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, em atividades de ampliação da jornada escolar de alunos (as) das escolas da rede pública de educação básica, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino.	PNE 2014-24 Estratégia 6.6
Mobilização das famílias e setores da sociedade civil, com articulação da educação formal e educação popular e cidadã, como responsabilidade de todos e como forma de controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais	PNE 2014-24 Estratégia 7.28
Articulação dos programas da área da educação com os de outras áreas sociais, para criação de rede de apoio integral às famílias, como condição para a melhoria da qualidade educacional.	PNE 2014-24 Estratégia 7.29

**QUADRO 9- GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS E ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

<b>Categoria: GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS E ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS - 25 referências</b>	<b>Legislação</b>
Dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público em assegurar, com absoluta prioridade, os direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, à convivência familiar e comunitária	Lei 8.069/90 Art 4º
Garantia de prioridade de atendimento à criança/adolescente nos serviços públicos ou de relevância pública	Lei 8.069/90 Art 4º parágrafo único b
Garantia de prioridade na formulação/execução das políticas sociais públicas	Lei 8.069/90 Art 4º parágrafo único c
Destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude	Lei 8.069/90 Art 4º parágrafo único d
Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola como princípio do ensino	Lei 9394/96 Art 3º I
Gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais com garantia de padrão de qualidade	Lei 9394/96 Art 3º VI, IX
Direito à educação básica obrigatória como direito público subjetivo	Lei 9394/96 Art 5º
Promoção do acesso à rede de serviços públicos, especialmente saúde, educação e assistência social como objetivo do PBF	Decreto 5209/04 Art 4º I
Garantia do acesso aos serviços públicos que assegurem o direito da cidadania como finalidade dos acordos de cooperação do PBF	Decreto 5209/04 Art 12 II
Garantia do acesso pleno aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social como objetivo do PBF	Decreto 5209/04 Art 27 II Parag. único
Acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil do pré-natal ao puerpério; vacinação/ vigilância alimentar e nutricional aos menores de 7 anos como responsabilidade do MS no PBF	Decreto 5209/04 Art 28 I
Frequência mínima de 85% da carga horária escolar( 6 a 15 anos) e 75% (16 e 17 anos) como responsabilidade do MEC no PBF	Decreto 5209/04 Art 28 II
Apoio, articulação intersetorial, supervisão das condicionalidades e disponibilização do CadÚnico como responsabilidade do MDS no PBF	Decreto 5209/04 Art 28 II § 1º
Associação de transferência de renda ao direito básico de acesso à educação e permanência na escola como fundamento do PBF	PI 3789/04 Considerando 1
Direito à educação como responsabilidade tanto do Estado quanto da sociedade e dos indivíduos/ dever do Estado a oferta dos serviços básicos de educação digna e com qualidade como fundamental para a inclusão social	PI 3789/04 Considerando 2
Garantia dos direitos sociais e articulações de ações para a melhoria das condições de vida da população extremamente pobre como diretrizes do PBSM	Decreto 7492/11 Art 3º I, II

**QUADRO 9A**

<b>GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS E ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS</b>	
Ampliação de oportunidades educacionais aos trabalhadores e da oferta de educação profissional e tecnológica como finalidade do PRONATEC	Lei 12513/11 Art 1º
Atendimento prioritário do PRONATEC aos alunos egressos da rede pública, trabalhadores	Lei 12513/11 Art 2º II,IV
Estímulo à participação de pessoas com deficiência, povos indígenas, comunidades quilombolas e adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no PRONATEC	Lei 12513/11 Art §2º e 3º

Desenvolvimento das ações do PRONATEC por meio da ampliação de vagas na rede federal e nas redes estaduais de educação profissional e tecnológica e de bolsas-formação e em EAD	Lei 12513/11 Art 4º I,II,III,IV
Apoio à ampliação da oferta de Educação Infantil pública em tempo parcial e integral com matrículas ainda não computadas no FUNDEB	Lei 12722/12 Art 2º §1º,I,II,III
Obrigatoriedade de transferências de recursos da União aos municípios e DF para apoio financeiro suplementar ao atendimento à Educação Infantil de crianças e 0 a 48 meses do PBF, correspondente a 50% do valor anual mínimo por aluno, dispensada celebração de convênio	Lei 12722/12 Art 4º § 1º,2º,3º,4º, Art 7º
Fortalecimento da capacidade de o Poder Público oferecer os serviços básicos de saúde, educação e assistência social como objetivo das condicionalidades do PBF	Port 251/12 Considerando 1
Estímulo às mulheres beneficiárias dos PTRs no PRONATEC	Lei 12816/13 Art 2º §4º
Estímulo ao acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos	PNE 2014-24 Estratégia 1.17

Antes de abordarmos diretamente cada uma das categorias identificadas, faremos uma introdução geral da contextualização das LDB 9394/96 e dos Planos Nacionais de Educação recentes (Leis 10.172/01 e 13.005/14 ).

#### 4.1.2 A EETI, a LDB e os Planos Nacionais de Educação recentes

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e até 1991, o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública (FNDEP) – que reunia as associações de pesquisa e articulação político-educacional, os sindicatos de profissionais da educação em todos os níveis, entidades populares e movimentos sociais – realizou seis Conferências Brasileiras de Educação, possibilitando a discussão, por setores da sociedade civil, de alternativas para a educação no contexto pós- constituição federal.

Apresentou uma proposta de Lei de Diretrizes e Bases - LDB que incorporava os princípios e conquistas da sociedade civil – concepção de educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade social, como direito de todos e dever do Estado, em cumprimento ao compromisso do resgate da imensa dívida social para com a educação dos setores populares e empobrecidos, acumulada nos diferentes governos da era republicana.

Entretanto, oito anos de trama legislativa e ingerência do Executivo conseguiram descaracterizar o primeiro anteprojeto da LDB e seus substitutivos defendidos pelos



educadores e suas representações. Essa proposta, chamada *projeto de LDB do Fórum*, foi considerada por Florestan Fernandes como um texto de “conciliação aberta” e teve importante papel nos espaços formais de debate do Congresso. Entretanto, foi atropelada pela apresentação do substitutivo do senador Darcy Ribeiro no Senado, elaborado de forma pouco democrática, mediante uma “conciliação oculta” com o Executivo e apresentado em 1992, processo em que muitas das suas discussões e propostas se perderam ou se fragmentaram (BRZEZINSKI, 2003).

Em relação à temática da EETI, a nova LDB – Lei 9394/96, nos art. 34 e 87 indica textualmente:

Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola. § 2º *O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.* [...] Art. 87: “É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei”. § 5º Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para *o regime de escolas de tempo integral* (BRASIL, 1996).

Entretanto, esses termos da LDB eram apenas indicativos e sem metas definidas e claras, deixando a critério dos sistemas de ensino a ampliação do tempo do ensino fundamental e apontando a conjugação de todos os esforços com vistas à progressão das redes públicas para o regime de tempo integral.

Concordamos com Giolo (2012) quando ressalta que, no art. 34 “o advérbio *progressivamente* confere ao conteúdo do artigo uma imprecisão tal que dele não se pode esperar nada em termos concretos [...]”. Quanto ao art. 87, prossegue Giolo (2012) “é difícil saber o que significa a expressão “serão conjugados *todos* os esforços”. Quais os esforços? De quem? A partir de quando?” (p. 95).

Percebemos, assim, que a LDB repete por duas vezes a expressão “tempo integral” como componente da Educação Integral, sendo esta direito do cidadão. Outro aspecto relevante é evidenciado no artigo 3º, inciso X, o qual apresenta como princípio da educação a valorização da experiência extraescolar, apontando a possibilidade de que as atividades educacionais não ocorram somente no espaço circunscrito à escola. Tal enunciação abre a possibilidade de as organizações da sociedade civil participarem do processo educativo, no que se refere ao debate atual de educação e à possibilidade da oferta de atividades em espaços intra, inter ou extraescolares.

O artigo 87, parágrafo 5º da LDB reafirma que “serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de *escolas de tempo integral*”. É pertinente a análise de Menezes (2008), de que o tempo integral, embora presente na LDB, não se apresenta necessariamente associado à formação integral do ser humano, podendo estar relacionado a outros fatores, como aqueles relacionados à proteção social da criança e do adolescente e aos direitos de pais e mães trabalhadores. No entanto, a ausência de uma maior clareza dessa relação na legislação, em acordo com os princípios do Direito, também não obstaculiza sua enunciação.

Em 1996, após a aprovação da LDB 9.394/96 no Congresso, o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública tomou para si a incumbência de elaborar democraticamente uma proposta de Plano Nacional de Educação (PNE) que contemplasse os anseios e a concepção de educação das entidades que integravam o Fórum. Assim, foram organizados os Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), envolvendo amplos setores da área da educação, entre 1996 e 1997, e foi consolidada a proposta do PNE no II CONED. Este Plano foi intitulado “PNE - Proposta da Sociedade Brasileira” (BOLLMANN, 2010).

Essa proposta de PNE, no item relativo a outras modalidades de ensino, indicava a necessidade de maior atenção às políticas de inclusão no ensino regular e garantia de profissionais com formação adequada para atuar nessas modalidades, sobretudo nas medidas socioeducativas, educação indígena e de afro descendentes. Observe-se que a questão do atendimento à criança em situações de vulnerabilidade social já emerge no contexto desse debate.

A aprovação do PNE 2001-2010 ocorreu em processo turbulento de tramitação e com idas e vindas e muitos embates entre governo e setores organizados em defesa da educação. Ao final, o texto aprovado foi bastante criticado, sobretudo quanto à política de financiamento, pelos setores organizados da sociedade em defesa da educação pública, tendo recebido muitos vetos pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, que acabaram por comprometer suas metas e objetivos (OLIVEIRA, 2011, p. 330).

O PNE 2001-2010, convertido em Lei nº 10.172/2001 continha quase trezentas metas, muito detalhadas, o que dificultou as avaliações previstas ao longo da década. Em relação à EETI, destacavam-se no PNE 2001-2010 as metas 21 e 22: *adotar progressivamente o atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos*; e na Educação fundamental: *ampliar,*

*progressivamente a jornada escolar visando expandir a escola de tempo integral, que abranja um período de pelo menos sete horas diárias*, com previsão de professores e funcionários em número suficiente; prover, nas escolas de tempo integral, *preferencialmente para as crianças das famílias de menor renda*, no mínimo duas refeições, apoio às tarefas escolares, a prática de esportes e atividades artísticas, nos moldes do Programa de Renda Mínima Associado a Ações Socioeducativas (BRASIL, 2001).

Como podemos perceber, essas formulações eram ainda vagas e muito abrangentes, com uso exaustivo do advérbio *progressivamente*, revelando mais princípios do que propriamente metas concretas. A indicação do atendimento preferencial às crianças de famílias de menor renda, associado a ações socioeducativas já evidencia a relação entre educação e pobreza. “O PNE de 2001 continuou preso à ideia de uma implementação progressiva, sem definir metas e responsabilidades precisas” (GIOLO, 2012, p. 96).

#### 4.1.3 A CONAE 2010 e o Plano Nacional de Educação 2014-2024: intenções e tensões

Outro importante instrumento legal-normativo a ser analisado nestes anos recentes é o Plano Nacional de Educação 2014-2024, cujo grande diferencial foi o de ter sido precedido por várias Conferências Nacionais de temáticas próximas, tais como de educação profissional, de educação indígena, de educação básica e, em 2010, pela Conferência Nacional de Educação (CONAE).

No período de 2006 a 2010, o MEC realizou várias conferências, organizadas a partir de demandas de movimentos vinculados à Educação, entidades acadêmicas e setores da sociedade civil organizada, tendo sido incorporadas e subsidiadas pelo MEC, em parceria com outros órgãos de governo ou instituições da sociedade. Entre elas destacamos a Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (CONFETEC), a Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (CONEEI), o Fórum Nacional de Educação Superior (FNES) e a Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB) (BRASIL, 2011c).

A CONAE resultou da Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB), realizada em abril de 2008, cujo tema central foi a “Construção do Sistema Nacional de Educação”, articulando apenas conferências estaduais e nacional, e contemplando somente a Educação Básica. Representou o coroamento de um processo histórico de lutas, anseios, esperanças e

reivindicações dos profissionais da educação, das entidades de pesquisa, dos movimentos sociais comprometidos com a qualidade da Educação, com o apoio de muitos outros setores da sociedade civil organizada. A CONAE foi “fruto de uma longa trajetória de conferências constituídas por diversos movimentos sociais e, nesta chave, pode ser considerada uma conquista dos movimentos sociais ligados à área de educação” (GOUVEIA, 2010, p. 01).

Pela primeira vez, gestores dos três entes federados, sociedade civil, entidades de classe, profissionais, pais e alunos se reuniram num amplo debate público, em prol da qualidade da Educação Básica, participando da elaboração das diretrizes da construção de um sistema nacional articulado de Educação (GOUVEIA; SOUZA, 2010). A CONAE 2010, realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, em Brasília-DF, contou com 2.416 delegados, além de convidados/observadores. Entre os principais segmentos envolvidos nas articulações nacionais destacam-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha), a Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPED), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e o Centro de Estudos Educação & Sociedade (CEDES), dentre outros.

As decisões mais relevantes da CONAE 2010 foram: 1) Investimento de 10% do PIB em educação até 2014; 2) Ampliação dos investimentos em educação para 25% no âmbito federal, 25% nos estados e 30% nos municípios; 3) Lei de responsabilidade educacional, nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal; 4) Implantação do Custo Aluno-Qualidade: mecanismo idealizado pela Campanha, estabelecendo um valor mínimo a ser investido por aluno em cada etapa e modalidade de ensino. Demandaria aumento nos investimentos em 1% do PIB, tendo o mecanismo o aval do Conselho Nacional de Educação; 5) Fim dos convênios público-privados, em observação ao princípio do artigo 213 da Constituição (destinação de recursos públicos apenas para instituições públicas). Ao mesmo tempo, os municípios deveriam ampliar a oferta de vagas para crianças de 0 a 3 anos em 50% até 2012 e atender toda a demanda até 2016; 6) Cotas com recorte racial: destinação de 50% das vagas de instituições públicas de ensino superior para alunos concluintes do ensino médio em escola pública, com proporção de negros e indígenas da população de cada estado; 7) Eleição para diretores das escolas públicas : proposta sem grande adesão de estados e municípios; 8) Formação inicial de professores presencial e somente em casos excepcionais a distância. Pela CONEB, deveria ser *preferencialmente* em cursos presenciais.

O documento final da CONAE indicou a necessidade de que o PNE, buscando responder aos processos de mobilização social nas últimas décadas, articulasse a educação formal com experiências de educação não formal, incorporando-as como políticas públicas. Aponta a perspectiva da intersetorialidade e articulação das políticas sociais e a importância de que a práxis social da educação ocorra em espaços e tempos pedagógicos diferentes, atendendo às diferenciadas demandas<sup>18</sup>.

A CONAE 2010 tomou decisões importantes em todos os temas, níveis, etapas e modalidades da educação básica e superior. Em relação à EETI, são várias as referências importantes, tanto no nível das concepções quanto dos conteúdos e meios para sua execução. No seu primeiro eixo intitulado “Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional” determina que o Sistema Nacional de Educação deve prover a “[...] *jornada escolar ampliada e integrada*, com a garantia de espaços e tempos apropriados às atividades educativas, assegurando a estrutura física em condições adequadas e profissionais habilitados(as)” (CONAE, 2010, p. 33).

Identificando as dimensões intraescolares que asseguram a qualidade da educação, evidencia a “gestão e *organização do trabalho educativo, que trata da jornada ampliada ou integrada*, visando à garantia e reorganização de espaços e tempos apropriados às atividades educativas” (CONAE, 2010, p. 51). Considerando os fins e princípios da instituição educacional, aponta para a necessidade de viabilizar um projeto de educação integral voltado para a ampliação de tempos, espaços e oportunidades educacionais, como importantes alternativas para a democratização da educação, a inclusão social e para a diminuição das desigualdades educacionais. Afirma que a escola, mesmo tendo ação necessária e insubstituível, não é suficiente para dar conta da Educação Integral:

Assim, a escola é constantemente desafiada a reconhecer os saberes da comunidade, os espaços sociais e os diferentes atores sociais que podem promover diálogos, trocas e transformações, tanto dos conteúdos escolares, quanto da vida social. E, nesse sentido, o desafio da escola é articular e coordenar o conjunto de esforços dos diferentes atores, políticas sociais e equipamentos públicos, para cumprir o *projeto de educação integral* (CONAE, 2010, p. 57).

Dentre as bases para a democratização do acesso, da permanência e do sucesso escolar, em todos os níveis e modalidades de educação, como instrumentos na construção da qualidade

---

<sup>18</sup> Disponível em: [http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf). Acesso em: 10 de dezembro de 2012

social da educação como direito social, o documento final da CONAE 2010 destaca a EETI em vários itens.

No item “b”, o documento reitera a importância da garantia de aporte financeiro do Governo Federal para a infraestrutura necessária ao aumento imediato da oferta de vagas e a universalização do atendimento à demanda manifesta, até 2016, especificamente às crianças da faixa etária de 0 a 3 anos de idade, *em período integral*, a critério das famílias (CONAE, 2010, p. 68). Esse item já expressava uma das demandas mais complexas e exigentes em termos de investimentos financeiros e infraestrutura, já que é relativa a crianças em tenra idade e cujo atendimento é extremamente oneroso, sobretudo na perspectiva de ser realizado em Centros de Educação Infantil, no paradigma do cuidar e educar .

O item “n” enfatiza a formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas e do projeto político-pedagógico para a *expansão da escola de tempo integral*, com financiamento de acordo com o Custo Aluno/a-Qualidade (CAQ) (CONAE, 2010, p. 72). O item “o” destaca que o Brasil é um dos países que possuem o menor tempo diário de permanência dos/das estudantes na escola e que “uma das ações públicas demandadas pela sociedade e pelo meio acadêmico/profissional que objetiva garantir a qualidade da educação é, sem dúvida, a *ampliação da jornada escolar diária*” (p. 72).

Importante reiterar, aqui, a enorme influência do fator *tempo* na relação entre o capital econômico e o capital cultural, sob a forma de estado incorporado, como analisa Bourdieu (1979). Todos esses indicativos da CONAE 2010, um documento elaborado a muitas mãos e com muitos atores de diferentes lugares sociais, já enfatizavam o início o mais cedo possível do processo de aquisição desse capital, tanto na família quanto na escola, a utilização do maior tempo biológico possível nas atividades escolares e culturais e do tempo livre para a cultura, a capacidade para atender às exigências de um processo de aquisição prolongado e abrangente, como fundamentais para a aquisição desse capital cultural incorporado.

O item “p” analisa que “em uma sociedade onde os índices de pobreza, exclusão social e violência atingem patamares insustentáveis, como no contexto atual brasileiro, este tema (da EETI) torna-se ainda mais relevante” (CONAE, 2010, p. 73). Percebemos nessa assertiva, a afirmação da EETI como uma estratégia de combate à pobreza e à vulnerabilidade social. Ainda como uma das bases para a democratização e o sucesso escolar, o item “q” pontua que *na escola em tempo integral* “cabe conceber um projeto com conteúdos, metodologias e

atividades das mais diversos, adequados tanto à realidade social quanto à natureza dos conhecimentos e às necessidades e potencialidades dos/das estudantes (CONAE, 2010, p. 73).

Percebemos que o documento Final da CONAE 2010 deu grande destaque à temática da EETI, designando-a, prioritariamente, como *Escola em Tempo Integral*, sempre apontando, entretanto, as parcerias com a sociedade civil e a articulação com espaços e experiências de educação não formal.

Após a realização da CONAE/2010, começaram as especulações em torno do novo PNE 2011-2021, uma vez que o objetivo da CONAE era contribuir para a elaboração do novo Plano. Em 20 de dezembro de 2010, o Governo Federal enviou ao Congresso a mensagem de Projeto de Lei visando aprovar o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. Embora o Projeto de PNE tenha sido protocolado em 2010, sua tramitação, na Câmara dos Deputados, deu-se, efetivamente, a partir do mês de março de 2011, quando foi criada a Comissão Especial para debater a matéria. Contudo, o documento encaminhado pelo Executivo (MEC) ao Legislativo não incorporou grande parte das propostas extraídas da Conferência de 2010.

Com o início da tramitação do projeto na Câmara dos Deputados, pesquisadores, organizações envolvidas com o tema, entidades da área, que tiveram forte atuação durante a CONAE, se organizam para apresentar emendas ao texto construído pelo MEC, uma vez que diversos pontos do texto necessitavam de mudanças e complementações. Um desses movimentos, chamado "PNE pra valer", foi coordenado pela Campanha, da qual fazem parte mais de 200 entidades organizações da sociedade civil. Na análise da Campanha (XIMENES, 2011), o PNE apresentava algumas metas “ousadas e interessantes“, em relação à ampliação do acesso ao ensino profissionalizante, ao ensino superior e da média de escolarização da população brasileira, e a discussão sobre a institucionalização de um percentual do PIB. Destacava, ainda, a ideia do Fórum Nacional de Educação e a da institucionalização das novas conferências, pois também avançam em direção ao que tem sido reivindicado: o fortalecimento das instâncias democráticas na gestão da política educacional como um todo e não só da escola.

A Campanha evidenciava, entretanto, desde a discussão e a aprovação do PNE 2001 – 2011 até a proposição de um novo PNE, *três grandes tensões*, que não estavam resolvidas no projeto encaminhado pelo Governo, e que permeavam todo o seu texto. A *primeira tensão*

envolvia a discussão quanto ao fato de o PNE ser um plano de Estado, com o compromisso do governo em torno dele, mas não unicamente na condição de plano de governo. Essa tensão se expressava em muitos pontos que o governo transpôs para o texto, que não estavam incluídos nas deliberações da Conae 2010, mas que já estava definido, em alguma medida, no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que é um plano de governo.

A *segunda tensão* era relativa à necessidade de avançar na ideia de um sistema nacional de educação, mediante, inclusive, a regulamentação do regime de colaboração, no sentido de construir um PNE como expressão do compromisso dos entes federados e também da sociedade brasileira. Em algumas passagens da proposta de Plano, mencionava-se a implementação da política educacional, via colaboração, por meio da vinculação de obrigações a serem respeitadas pelos estados e municípios e pela indução forte de determinadas políticas, ou via cooperação.

A *terceira grande* tensão que perpassava a proposta de PNE, sobretudo a meta 20, é a relativa ao gasto social em geral e do gasto social educacional, em particular, uma vez que o desafio transcende a questão educacional, pois muitas das metas pensadas na Conae estão na dependência de uma mudança do padrão de gasto social no Brasil, incluindo o gasto social educacional. “Quando se pensa em proposta de emenda, ampliando para 10% do PIB, na verdade, enfrenta-se a questão da distribuição da receita pública, da reforma tributária e do gasto social no país” (XIMENES, 2011).

Outro aspecto destacado pela Campanha é que a proposta de PNE tem muito mais abertura do que outros documentos do MEC, como o próprio PDE, para o repasse de recurso público para instituições privadas, pois além do conveniamento, em discussão desde a Conae, inclui outra modalidade de repasse público: a da certificação de entidades educacionais de filantropia, inclusive com forte presença na Meta 6, referente à EETI.

A questão da valorização dos trabalhadores da educação teve avanços na Conae 2010, mas muitos pontos levantados não apareceram no texto do Plano proposto.

Esse documento final da CONAE 2010 foi uma das principais referências para a discussão e elaboração da lei 13.005/14 (PNE 2014-2024), sintetizado em vinte metas, desdobrado em 170 estratégias. A meta 6, que se refere à EETI, contém nove estratégias, já analisadas no capítulo I deste trabalho. Conforme comentamos naquele item, as nove estratégias da Meta 6



do PNE expressam em sua formulação todo o processo de mobilização da sociedade, toda a riqueza dos debates da CONAE e, sobretudo, as *tensões* em torno da sua concepção, como temos analisado.

Em janeiro de 2010, foi publicado pelo governo o Decreto nº 7.083/2010, estabelecendo que as atividades do PME poderão ser desenvolvidas dentro do espaço escolar, de acordo com a disponibilidade da escola, ou *fora dele*, sob orientação pedagógica da escola, mediante o *uso dos equipamentos públicos e do estabelecimento de parcerias com órgãos ou instituições locais*. Esse Decreto definiu também que o PME terá suas finalidades e objetivos desenvolvidos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante prestação de assistência técnica e financeira aos programas de ampliação da jornada escolar diária nas escolas públicas de educação básica.

Portanto, a legislação e o arcabouço organizativo-institucional do PME apontam com muita ênfase a sua articulação com as ações específicas dos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social, dos Esportes e da Cultura – tanto no nível macro como nos outros níveis da federação, enfatizando, ainda, a articulação com inúmeras outras ações governamentais, já mencionadas, no contexto do Programa “Brasil sem Miséria”.

4.1.4 As intenções/tensões presentes na interface entre o PME e outros programas federais no combate à pobreza e à vulnerabilidade social, a partir da análise das legislações

#### 4.1.4.1 A Intersetorialidade

Na categoria de *intersetorialidade*, central na perspectiva da interface mencionada no próprio título deste trabalho, identificamos 57 (cinquenta e sete) referências nas legislações analisadas (Quadros 5, 5A, 5B), expressas sobretudo nas seguintes palavras e expressões: *intersetorialidade*, *gestão intersetorial*, *articulação de ações*, *articulação intersetorial*, *unificação de ações*, *conjugação de esforços*, *integração de ações*, *coordenação*, *interlocução*, *sintonia* das políticas públicas, *convergência* de políticas, *planejamento articulado/integrado/intersetorial*, *corresponsabilidade* pela gestão do tempo educativo, *colaboração* entre os órgãos públicos, dentre outras.

A intersectorialidade é um dos eixos centrais do Programa Mais Educação (PME), expresso com destaque no texto da Portaria Interministerial nº 17/2007. Busca assegurar a corresponsabilidade de todos os entes federados na implementação do Programa, indicando a necessidade de planejamento territorial das ações intersectoriais e sua articulação no território.

A atuação dos setores públicos no PME, apresentada na categoria da intersectorialidade, indica que a política da educação abarca funções mais amplas na sociedade e a ela se somam as ações de outros ministérios, como do Esporte, da Cultura, do Desenvolvimento Social, dentre outros, sem os quais o PME não pode nem deve ser implementado. Essas ações públicas integradas trazem importantes e indispensáveis recursos à educação (financeiros, humanos, físicos) e possibilitam ao educando beneficiar-se de políticas sociais para além das especificamente pedagógicas para a sua educação escolarizada em tempo integral.

A palavra “*articulação*” é mencionada por *nove vezes* na Portaria Interministerial 17/07. Nas outras legislações relativas ao PME ou portarias interministeriais que façam referência à área de Educação, aparecem menções tais como: *atuação articulada* dos entes federados na elaboração de políticas públicas; espaços *intersectoriais* locais da saúde, assistência social, educação e órgãos de promoção e defesa dos direitos da criança/adolescente para a *articulação de ações* focadas nas famílias em situação de violência; *conjugação local* das ações das secretarias de educação com órgãos públicos da área de esporte, cultura, ciência e tecnologia, meio ambiente, juventude, poder legislativo e sociedade civil; *articulação intersectorial* para o cumprimento das condicionalidades do PBF, para integrar políticas setoriais com o MEC; *coordenação* do PME composto por 4 ministérios: MEC, MDS, MinC, ME; visão sistêmica da educação enquanto *ciclo educacional de modo integral*, *articulação das políticas* e *coordenação* entre os instrumentos de política pública disponíveis.

Assim, a marca da concepção de intersectorialidade é muito forte e presente nas 24 legislações analisadas, apontando, como analisa Navarro (2011), para um modelo de gestão de políticas públicas que se sustenta basicamente no exercício sistemático de relações entre diferentes setores, com responsabilidades, metas e recursos compartilhados, estabelecendo uma relação de respeito à autonomia de cada setor, mas também de interdependência. Dialoga com a análise de Sposati (2006), indicando um campo de aprendizagem dos agentes institucionais, assim como um caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas, novas demandas para cada uma das políticas públicas.

Outras referências à intersetorialidade ou com palavras sinônimas/similares são: *articulação das ações* dos programas do governo federal em curso nos seus territórios e populações; gestão do tempo educativo pela *intersetorialidade* das áreas sociais, sob a coordenação da escola, com desenvolvimento sustentável; *necessidade de articulação* dos programas estratégicos do governo na perspectiva de processos educativos com *diferentes atores sociais*; estabelecimento de estratégias de articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais; implementação de programas de orientação e apoio às famílias, pela *articulação das áreas* de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 anos de idade e da população de 15 a 17 anos fora da escola; acompanhamento e permanência do acesso à escola e ao atendimento educacional especializado, dos (as) alunos (as) com deficiência, beneficiários (as) de PTRs, em *colaboração com* os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, à adolescência e à juventude, dentre outras menções.

A nosso ver, as legislações analisadas manifestam uma intenção clara, tanto no nível horizontal quanto vertical, da intersetorialidade das ações. Isso se expressa em prescrições objetivas e várias vezes repetidas, e, à medida que vamos acompanhando no tempo histórico relativo à promulgação das leis, decretos, portarias, resoluções, percebemos que o princípio da intersetorialidade vai se consolidando em instrumentos mais objetivos, que não apenas fazem indicações, mas, de fato, criam espaços, fóruns e organismos institucionais para sua execução.

Isso remete à análise de Carneiro (2005) de que o posicionamento das iniciativas e arranjos no processo de implementação das políticas de combate à pobreza dependerá do grau de legitimidade e da prioridade do tema da intersetorialidade na agenda pública e no plano decisório; dos arranjos e alterações institucionais necessárias para viabilizar a gestão horizontal das políticas; das alterações concretas nas rotinas, práticas de trabalho e metodologias de entrega dos bens e serviços. A nosso ver, isso se configura na legislação analisada.

Esse novo processo de gestão das políticas sociais exige mudanças significativas nas práticas das organizações, sejam públicas ou privadas, pois a possibilidade de participar não torna homogêneos os interesses que permeiam as relações sociais, inclusive pela descrença no poder de influenciar os acontecimentos.

A emergência do tema da intersetorialidade na agenda pública se ancora num contexto no qual os sistemas técnicos especializados e as estruturas hierarquizadas e verticais conflitam com novos objetivos e demandas políticas/ sociais, tais como pobreza extrema, exclusão, migração, vulnerabilidade social, e novos segmentos da população – famílias monoparentais, deficientes, grupos étnicos – que exigem novas respostas organizativas nas quais a intersetorialidade é uma das principais alternativas possíveis.

A questão da intersetorialidade e da eficiência dos diversos serviços sociais de atendimento à criança e ao adolescente e sua articulação com a escola é um dos maiores desafios no Brasil, constituindo, historicamente, um impasse e um motivo de grandes tensões em torno do *locus* de sua realização, se na escola ou na rede de serviços públicos. Alguns defendem que a escola possa contar com equipes multidisciplinares, para fazer frente às complexas situações de vulnerabilidade social ali presentes.

Em relação a essa questão, parece-nos pertinente a análise de Junqueira (2004), quando pondera que, face à estrutura de serviços sociais existentes, a atenção à criança e ao adolescente, para ter maiores chances de sucesso, deve ter como orientação a melhoria e a intersetorialidade dos serviços básicos de educação, saúde e assistência, em vez de priorizar a implantação de novas estruturas. Ao invés de estabelecer parcerias isoladas por políticas, muda-se a lógica, ou seja, identificam-se os problemas sociais, integrando saberes e experiências das diversas políticas, passando a população também a desempenhar um papel ativo e criativo nesse processo.

A nosso ver, o fundamental é que os serviços sociais básicos funcionem de forma efetiva nos seus *locus* próprios e que cumpram bem sua função, sobretudo para as crianças em situação de pobreza e vulnerabilidade social. A tendência atual, tanto no PME quanto nos Programas de EETI municipais e estaduais, é se priorizar a melhoria dos serviços sociais básicos e sua *articulação intersetorial e em redes* – para racionalizar recursos/esforços e para garantir mais efetividade às ações.

Duas menções contidas nas legislações, uma mais relativa à União e outra aos governos estaduais e municipais, parecem expressar a tendência, aparentemente contraditória, de fortalecimento da ação política emanada do governo central em relação à ponta do sistema de Educação Básica, incluindo maior autonomia e iniciativa dos estados e municípios, conforme analisa Cavaliere (2011): a) realização de parcerias com outros ministérios, órgãos ou

entidades do Poder Executivo Federal para *ações conjuntas* (Decreto 7083/10 Art 4º §2º); b) a *conjugação local das ações* das secretarias de educação com órgãos públicos da área de esporte, cultura, ciência e tecnologia, meio ambiente, juventude, poder legislativo e sociedade civil no PME (Decreto 7083/10 Art 4º §3º).

Assim, constatamos, no princípio da intersetorialidade como um eixo fundante do PME, por um lado, a postura da União de fortalecimento da ação política emanada do governo central em relação às bases do sistema de Educação Básica, e, por outro lado, o estímulo à maior autonomia e iniciativa dos estados e municípios. De fato, o PME, ao mesmo tempo em que apresenta mecanismos e instrumentos de relação direta com o poder local, tendo forte poder indutor, tais como a assistência financeira para EETI por meio do PDDE e do PNAE (Decreto 7083 Art 7º), também gera uma demanda para que o poder local assuma parcela importante do Programa, com iniciativas próprias. Hoje no Brasil, inúmeros estados e municípios possuem seus próprios programas de EETI, associados ao PME.

Isso traz muitas vantagens, pois amplia a possibilidade de ação da EETI, mas gera tensões que, atravessando a intersetorialidade, se expressam nas outras categorias destacadas neste trabalho, especialmente no enfrentamento à pobreza, nas parcerias com órgãos públicos e com a sociedade civil, no acesso aos serviços públicos e garantia de direitos sociais. Ou seja, as tensões advindas dos grandes desafios do exercício da intersetorialidade, vão estar impregnadas também em cada uma das políticas e programas que se procura articular na prática intersetorial.

Nas legislações específicas do PBF ou em portarias interministeriais relativas a esse programa, a concepção de intersetorialidade é estruturante e repetida à exaustão nos vários documentos normativos, em todas as instâncias federativas, tanto no plano vertical quanto horizontal. Assim, as principais menções falam da execução do PBF de forma descentralizada, com *conjugação de esforços* entre os entes federados, observadas a *intersetorialidade*, a participação comunitária e controle social; preconizam a *articulação* do PBF com as políticas públicas sociais do governo federal, estadual, DF e município e que o Conselho Gestor Interministerial do PBF faça *interlocução* com as respectivas instâncias federativas; determinam ao MDS a supervisão das condicionalidades do PBF em *articulação* com os ministérios federais e demais entes federados, assim como o acompanhamento/fiscalização da execução do PBF por meio de *mecanismos intersetoriais*.

Os documentos legais do PBF prescrevem a *articulação intersetorial* para o planejamento/implementação/avaliação das ações de ampliação do acesso de famílias beneficiárias do PBF; indicam que o planejamento de recursos financeiros para gestão/execução do PBF deve considerar a *intersetorialidade* das áreas de assistência social, saúde e educação, além dos Planos de Assistência Social; que a *coordenação* do PBF nos níveis estadual e municipal será composta pelas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; a forma de *gestão intersetorial* no plano estadual e municipal; a disponibilização de serviços e estruturas da área da assistência social, saúde, educação nas três esferas.

A legislação estabelece a criação do *IGD – Índice de Gestão Descentralizada* –, como instrumento de promoção/fortalecimento da *gestão intersetorial* do PBF, assegurando a *gestão articulada e integrada* com os benefícios /serviços socioassistenciais e indicando que o cálculo do IGD em todos os níveis federativos será com base, entre outros fatores, na *existência de coordenação intersetorial* do PBF, incluindo *pelo menos* assistência social, saúde, planejamento, educação, trabalho; menciona o caráter intersetorial do PBF, a articulação de ações do Grupo Interministerial de Acompanhamento, composto pelos seguintes órgãos federais: MDS, Casa Civil, Secretaria Geral da Pres. da República, MF, MC, MPOG, TEM, MDA, MS, MEC, MIN; a gestão de *condicionalidades* do PBF com *esforços conjugados* entre os entes federados, observada a descentralização e a *intersetorialidade*.

Em relação ao PRONATEC, indica-se a *articulação* entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

A nosso ver, essas menções referidas evidenciam as duas visões mais comuns de intersetorialidade apontadas por Carneiro (2005): a) a intersetorialidade como diretriz, apontando para uma *visão integrada* dos problemas, que diz respeito ao conjunto da sociedade e que deve ser coletivamente enfrentado e b) a intersetorialidade como *ferramenta de gestão*, na visão da questão do ponto de vista organizacional. Parece-nos que esses dois enfoques – como ação integrada e como ferramenta de gestão – são adotados pelos programas federais sob análise, sobretudo o PBF e o PME, e têm sido executados na prática efetiva do planejamento, implementação e controle desses programas.

Observe-se que o PBF conta, inclusive, com coordenações intersetoriais nas três esferas e que se orienta por instrumentos de gestão extremamente precisos, os quais materializam o controle

intersetorial das condicionalidades. São exemplos disso o CadUnico, o IDF - Índice de Desenvolvimento da Família, que mede o grau dedesenvolvimento das famílias, possibilitando apurar o grau de vulnerabilidade cada família do CadUnico, bem como analisar um grupo de famílias ou o total de famílias do município; e o IGD - Índice de Gestão Descentralizada, como instrumento de promoção/fortalecimento da *gestão intersetorial* do PBF, cujo cálculo, em todos os níveis federativos é feito com base, entre outros fatores, na *existência de coordenação intersetorial* do PBF, incluindo *pelo menos* assistência social, saúde, planejamento, educação , trabalho.

Vale ressaltar que as expressões inscritas em algumas menções legais, apenas configura uma articulação institucional, interministerial, mas não uma atuação intersetorial que envolva troca de saberes, abranja uma atuação institucional convergente, conforme as indicações de Sposati (2006), ainda que observemos a menção de outras políticas. A nosso ver, isso ocorre entre o MEC e o Ministério dos Esportes, por exemplo, em que a articulação das ações conjuntas parece ter sido pouco efetiva, pelo menos nos estudos que analisamos neste trabalho. Contudo, entre o MEC, o MDS e o MS nos três níveis federados, a articulação é clara, pela própria determinação expressa da lei e pela efetividade identificada na execução e nos resultados oficiais e acadêmicos desses instrumentos de articulação.

As tensões existiram – em muito maior intensidade nos anos iniciais desses programas – e continuam existindo. No exercício concreto da prática intersetorial, conforme analisam Fernandes, Castro, Maron (2013), há tensões na relação com a *hierarquia*, pois é necessário sua flexibilização para estimular e promover a integração de diferentes atores, em níveis verticais e horizontais entre vários órgãos (ministérios, secretarias estaduais e municipais), o que demanda a elasticidade da autoridade e a possibilidade do acesso do corpo técnico ao corpo político, sem ou com menos intermediários .

Assim, imaginemos todo o processo histórico de implementação e consolidação de espaços intersetoriais locais para a articulação de ações e planos focados nas famílias em situação de violência, com profissionais de saúde, assistência social e de educação e órgãos de promoção e defesa dos direitos da criança/adolescente previstos desde o ECRIAD na década de 1990 (Lei 8.069/90 Art. 70-A VI) ou o funcionamento eficaz da coordenação do PBF nos níveis estadual e municipal composta pelas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; gestão intersetorial no plano estadual e municipal; disponibilização de serviços e

estruturas da área da assistência social, saúde, educação nas 3 esferas (Decreto 5209/04, Art 13, Art 14).

Considere-se também que, na execução das políticas sociais locais há especificidades não apenas quanto ao conteúdo, mas também quanto às estruturas de organização e gestão. Assim, a mudança de um paradigma de trabalho segmentado e específico para uma ação intersetorial gera várias tensões, dentre elas: a necessidade de especialização (para atender a demandas diferenciadas) versus a integração (para possibilitar uma visão global sobre as pessoas atendidas e seus problemas); o investimento organizado na possibilidade da ação integrada e da capacidade de negociação/intermediação de conflitos versus a descrença no poder de influenciar os acontecimentos; as diferentes concepções políticas, por campo de conhecimento e por abordagem metodológica dos vários atores públicos envolvidos (profissionais da educação, assistentes sociais, profissionais da saúde, psicólogos, engenheiros, arquitetos, economistas); acumulação de forças no comprometimento com a construção de práticas democráticas e participativas versus postura elitista e centralizadora.

Em face disso, como analisa Campos (2000), a ação intersetorial envolve espaços comunicativos, redes, capacidade de negociação e intermediação de conflitos para a resolução ou enfrentamento final do problema principal e para a acumulação de forças na construção de sujeitos, na descoberta da possibilidade de agir.

No caso dos programas federais objeto da nossa análise, pelos inúmeros estudos já realizados, pelos resultados amplamente divulgados e reconhecidos em nível acadêmico, político e pelas agências internacionais, pelas alterações substantivas concretas que têm se verificado nas rotinas e metodologias e na efetividade dos serviços sociais prestados, podemos inferir que, de maneira geral, as menções relativas à intersetorialidade nos documentos legais revelam intenções que, embora gerando muitas tensões, têm se configurado como práticas sociais efetivas e reais.

Talvez no caso do PME, especificamente, essa perspectiva da intersetorialidade esteja menos materializada e mais difusa, já que a execução do programa dependa, em grande medida, da capacidade de articulação da gestão municipal e estadual e, sobretudo, da gestão da escola com os respectivos Conselhos de Educação e de Escola e, por meio desses, com os diversos setores ali representados.



Começando pela articulação com famílias, pais, responsáveis, alunos, e, junto com esses, com representantes de associações de moradores, movimentos sociais, times de futebol, ONGs, clubes sociais, igrejas, empresas locais, lideranças políticas/populares, é fundamental que a Escola seja e/ou se torne, ela própria, um espaço intersetorial, um pólo cultural e de referência nos territórios em que se localiza.

O paradigma da gestão democrática, tão fundamental na década de 1980 e 90, parece ter sido arrefecido hoje, pelas condições de trabalho dos profissionais de educação – sobretudo nas periferias dos grandes centros urbanos – ; pela precariedade de muitos prédios escolares e pela lentidão nos processos de reforma e construção de escolas, em virtude da falta de recursos e dos procedimentos legais demorados; pelo próprio desencanto com a efetividade das práticas democráticas sempre exigentes e desafiadoras numa sociedade desigual e massificada; pela progressiva omissão de pais/responsáveis na sua indispensável participação e responsabilidade na vida escolar e na vida dos filhos.

Em que pesem essas considerações, o que os estudos indicam é que, a partir das exigências das condicionalidades do PBF, a imensa maioria dos alunos está tendo acesso e permanecendo na escola básica. O grande desafio, assim, é tornar essa permanência uma experiência significativa no plano da construção do conhecimento, da cidadania, da integralidade sócio-emocional e da preparação para o mundo do trabalho. Aí entra a escola, a EETI e seu importante papel na qualidade da educação, tema do nosso próximo item.

#### 4.1.4.2 Função da escola, educação integral, e qualidade da educação

A análise da EETI no contexto do PME, a partir dos documentos normativos dos programas federais, deve ter como horizonte a perspectiva do papel social da educação como promotora da formação e da emancipação social e humana, sobretudo num contexto de crise estrutural da escola como o que vivemos na contemporaneidade, especialmente no Brasil.

Conforme já analisamos no Capítulo III, ao mesmo tempo em que percebemos uma enorme demanda pela expansão da escola, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo, os papéis e valores a ela associados parecem se diluir ou se fragmentar, configurando uma perda do seu efetivo valor social e uma confusão política, teórica e pedagógica acerca do seu papel.

Na análise dos 24 documentos legais selecionados, essa categoria que denominamos *função da escola, educação integral, e qualidade da educação* tem 49 menções e se manifesta em expressões – várias delas repetidas inúmeras vezes – tais como: como *proteção integral; desenvolvimento integral; igualdade* de condições para acesso e permanência; *otimização do tempo escolar* combinado com atividades recreativas, esportivas e culturais; educação vinculada ao *mundo do trabalho e à prática social*; escola como espaço de *exercício de vivência democrática*; escola como *locus* da construção do *conhecimento, formação humana e proteção social* às crianças/adolescentes.

Destaca-se, ainda, o papel das *atividades pedagógicas* na prevenção de ruptura de vínculos familiares; fomento à geração de conhecimentos e *técnicas sociais* como objetivo do PME; *combate à repetência* pelas aulas de reforço no contraturno e pelos estudos de recuperação; *articulação das disciplinas* curriculares e criação de espaços sustentáveis no bojo do PME; *acompanhamento e monitoramento* do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos beneficiários de PTRs, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências na escola, para o sucesso escolar dos (as) alunos (as); implantação, até junho/2016, do CAQi, Custo Aluno Qualidade Inicial; aprovação, até junho/2015, da Lei de Responsabilidade Educacional.

Iniciamos nossa análise pela questão da *igualdade de condições para acesso e permanência na escola*, verdadeira “palavra de ordem”, paradigma insistentemente repetido há mais de quatro décadas no Brasil, desde que os segmentos populares e os muito pobres começaram a ter acesso à escola e, quase que imediatamente, a também serem expulsos, pelos mecanismos da repetência, da evasão, da exclusão por situações de discriminação/preconceito.

Como pano de fundo desse grande e inarredável princípio, é preciso considerar as velhas (novas) formas sutis de desigualdade escolar de que nos fala Bourdieu (1974), alertando para o fato de que a ampliação do acesso à escola não representa, por si, a superação das condições sociais e dos mecanismos de desigualdade, pois a escola básica garante o acesso quase universal, mas passa, assim, a excluir de maneira contínua, mantendo internamente aqueles que exclui, numa condição de menor aprendizado, menor sucesso e menos perspectivas.

Como constatamos na nossa pesquisa bibliográfica, os alunos participantes do PME têm acesso à escola com atividades em tempo integral, frequentam as aulas – o que consideramos extremamente relevante, mesmo porque as próprias condicionalidades do PBF assim o

determinam – e, portanto, podem ser considerados incluídos no sistema público de ensino básico. Entretanto, inúmeros estudos têm apontado esse perverso processo de exclusão efetivado do/no interior da escola regular e sua articulação com o PME e o PBF, que, de alguma forma, têm sido os *locus* de visibilidade concreta desses estudantes, desses “meninos do projeto”, como denunciam Tavares (2009, 2011), Guidoni (2011), Silva (2008) e suas consequências práticas. Se o acesso e permanência dessas crianças/adolescentes/jovens empobrecidos se naturalizar como um processo marcado pela precariedade, tanto no aspecto das condições escolares e de infra-estrutura quanto nas abordagens metodológicas, o PME e o PBF estarão apenas ratificando o processo de exclusão no interior.

Assim, cabe indagar se o caráter desse processo de inclusão é efetivo, pelo cumprimento da função propriamente pedagógica da escola na perspectiva da formação intelectual e da aquisição do conhecimento, ou se as atividades, tanto da escola no horário regular quanto as oficinas complementares do tempo integral, objetivam a mera assistência compensatória, sem um real aprendizado. Como pondera Cavaliere (2007), a grande contribuição do mais tempo é a oportunidade de uma outra qualidade de experiência escolar.

No caso da *legislação em análise*, trata-se de verificar se ela indica ações e procedimentos que impeçam e/ou revertam o processo de exclusão intra-escolar dos alunos de classes empobrecidas, que, nos anos mais recentes, têm realizado um outro percurso escolar. Em virtude das condicionalidades do PBF, estão conseguindo permanecer na escola até os 17 anos – às vezes com uma grande defasagem idade-série – mas, muitas vezes, não prosseguem depois ou, se o fazem, é para cursos menos prestigiados e profissões menos rentáveis. Contudo, esses *coletivos feito desiguais*, como Arroyo (2010) os denomina, em muitos casos estão acessando à universidade e se constituindo em forças que pressionam o Estado por políticas mais inclusivas e democráticas.

Também procede aqui a análise de Oliveira (2007), argumentando que o acesso de grandes parcelas da população ao ensino fundamental e a sua permanência no interior do sistema de ensino, representa uma significativa mudança no caráter dos processos de exclusão, que mudam de qualidade e de lugar. Assim, passa a adquirir importância cada vez maior, na pesquisa e nas lutas educacionais, o debate acerca da *qualidade de ensino* como componente fundamental do direito à educação. A mesma análise faríamos do PME, argumentando que o acesso de sete milhões de estudantes pobres ou muito pobres ao Programa colocam o desafio da qualidade na sua execução.

Cabe-nos problematizar e elucidar, a partir da legislação, a tensão entre a função propriamente pedagógica da escola – a transmissão do conhecimento –, e a comumente designada de função assistencialista – que consideramos inadequada – e que temos enfocado como função de enfrentamento à pobreza e à vulnerabilidade social, e a possibilidade de que essas duas dimensões se complementem e não se excluam mutuamente, na perspectiva de um educação de qualidade.

Dubet (2004) propõe um modelo de igualdade de oportunidades meritocrático, que deveria possibilitar uma *oferta escolar perfeitamente igual e objetiva, ignorando as desigualdades sociais dos alunos*. Entretanto, as escolas situadas em regiões pobres ou muito pobres no Brasil nem sempre são as que apresentam melhores instalações, e as escolas em geral tratam menos bem os alunos menos favorecidos, o que pode, segundo Dubet (2004), gerar baixa auto-estima, recusa da escola, perda da motivação e atitudes de violência, além de problemas pedagógicos, critérios geralmente considerados para a seleção dos alunos prioritariamente escolhidos para participar dos programas de EETI e do PME. Ou seja, estabelece-se aí uma relação em que o efeito vira causa e se descontextualiza das bases reais da produção da desigualdade, naturalizando visões superficiais e moralistas acerca dos alunos menos favorecidos.

A legislação em estudo indica inúmeros *princípios, procedimentos e prescrições* que enfatizam as questões relacionadas à situação de pobreza ou à desigualdade social, e à incorporação de PTRs no cotidiano escolar, às vezes de forma destacada, outras vezes de forma articulada com a função de aprendizagem. São exemplos disso: escola como *locus da construção do conhecimento, formação humana e proteção social* às crianças/adolescentes; papel das atividades pedagógicas na *prevenção de ruptura de vínculos familiares*; acompanhamento e monitoramento do acesso, da permanência e do *aproveitamento escolar* dos beneficiários de PTRs, bem como das situações de *discriminação, preconceitos e violências* na escola, para o sucesso escolar dos (as) alunos (as).

Assim, entendemos que oferecer uma *educação escolar e uma EETI perfeitamente igual e objetiva no Brasil, ignorando as desigualdades sociais dos alunos* (DUBET, 2004), é um imenso desafio e que exige um processo bem planejado em que se incluem: a) ações estruturantes de longo prazo, como várias das previstas no PNE 2014-2024; b) ações de médio prazo, como a aprovação, até junho/2015, da Lei de Responsabilidade Educacional e a

implantação, até junho/2016, do CAQi, Custo Aluno Qualidade Inicial, também já previstas no PNE, e c) ações afirmativas mais emergenciais, já em execução, como o PME.

Não obstante os condicionantes perversos do modelo de escola meritocrática, o próprio Dubet (2004) reafirma o papel educativo da escola, indicando que uma escola de massas, com tempo longo de escolarização, não pode mais conceber que a instrução seja suficiente para educar os alunos e que a escola pode ser um espaço de educação e de cultura na instrução e mais além, nas atividades culturais e esportivas, na organização da própria vida escolar, no atendimento aos alunos fora da classe.

Essa análise encontra eco em várias prescrições legais que recomendam a *otimização do tempo escolar combinado com atividades recreativas, artísticas, esportivas e culturais*. Mas Dubet (2004) alerta: essas atividades não devem ser reduzidas à animação sociocultural, pronta para ser confiada a professores mal pagos e militantes.

Nesse aspecto, nos deparamos com uma das questões mais denunciadas e questionadas na organização do PME hoje: o fato previsto em normatização legal de que as oficinas do horário complementar sejam coordenadas por monitores, cujo trabalho é caracterizado como *voluntário* (Lei 9.608/98), sendo obrigatória a celebração do Termo de Adesão e Compromisso do Voluntário, pela Resolução CD/FNDE 14/14.

Segundo o art. 4º dessa Resolução, os recursos destinados ao financiamento do PME serão para cobertura de despesas de custeio e capital, calculados de acordo com as *atividades escolhidas e a quantidade de alunos indicados* nos planos de atendimento das escolas cadastrados, devendo ser empregados: I - na *aquisição de materiais permanentes e de consumo e na contratação de serviços necessários às atividades de Educação Integral*; e II - no *ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos monitores e tutores responsáveis pelo desenvolvimento das atividades do PME*, sendo que esse ressarcimento será calculado por mês de atividade, de acordo com o *número de turmas monitoradas e/ou tutoriadas*, tomando como referencial os seguintes valores: a) escolas urbanas: R\$ 80,00 (oitenta reais) mensais, por turma monitorada; b) escolas rurais: R\$ 120,00 (cento e vinte reais) mensais, por turma monitorada; c) 80,00 para escolas urbanas e rurais para desenvolvimento das atividades com alunos entre 15 e 17 anos que ainda estejam no ensino fundamental, para oferta de atividades específicas, além das previstas nos macrocampos,

como espaço educativo de aprendizagem e assegurar sua permanência na escola para a conclusão do referido nível de ensino.

Por um lado, é relevante destacar a atenção especial aos alunos entre 15 e 17 anos que ainda estejam no ensino fundamental, para oferta de atividades *além das previstas nos macrocampos do PME*, como espaço educativo de aprendizagem e para assegurar sua permanência na escola para a conclusão do referido nível de ensino. Destaque-se, também, a garantia de um professor, preferencialmente do quadro da rede de ensino e com jornada de 40 (quarenta) horas semanais, lotado na escola na qual serão desenvolvidas as atividades do Programa Mais Educação, a ser denominado *professor comunitário*, para viabilizar e coordenar as atividades mediante a promoção da interação entre a escola e a comunidade, período em que deverá ficar afastado do exercício das atribuições inerentes ao seu cargo.

Por outro lado, constatamos que os monitores do PME – em sua maioria jovens e/ou estudantes – receberão uma ajuda de custo como *ressarcimento de despesas com transporte e alimentação* no valor mensal de 80,00 *por turma* na área urbana e 120,00 na área rural. Assim, o monitor que conseguir acompanhar cinco turmas na área urbana terá por mês um ajuda de custo de R\$ 400,00 !!! Faz muito sentido aqui o alerta de Dubet (2004), para que as atividades culturais e esportivas não sejam reduzidas à animação sociocultural, pronta para ser confiada a professores mal pagos e militantes e a crítica feita por muitos estudos acerca da precariedade do PME no que tange aos profissionais que o assumem, para quem não há, inclusive, a exigência de apresentarem algum tipo de formação pedagógica.

Temos aí uma tensão grave entre a qualidade da atividade pedagógica proposta – que parece estar proposta legalmente numa perspectiva de tratamento diferenciado aos alunos do PME–, e a precariedade da condição de trabalho dos monitores, o que pode acarretar rotatividade dos profissionais, sobretudo nos centros urbanos e falta de acúmulo pedagógico na execução do Programa.

Por outro lado, entendemos que o PME pode sim, contar com estagiários e monitores – inclusive porque no Brasil temos hoje um grande contingente de jovens na universidade, muitos vindos inclusive de escolas públicas, pelo sistema de cotas, – e é uma experiência significativa, para esses jovens, poder atuar na monitoria do PME e ter uma experiência pedagógica com estudantes do Programa. A questão crucial é que esses monitores não podem

receber uma ajuda de custo tão desestimulante e não devem se constituir a *principal* e quase exclusiva forma de vínculo profissional que sustenta o Programa.

Expressões como *desenvolvimento integral*, nas legislações, indicam a concepção de uma educação integral no sentido das várias dimensões que abarca: física, mental, intelectual, moral, social, psicológica. *Proteção integral, formação humana e proteção social às crianças/adolescentes* por sua vez, querem enfatizar nas prescrições normativas a função escolar de cuidado, assistência, a dimensão mais social da política educacional, que é, sem dúvida, também, uma política social, inseparável das demais políticas. *A educação vinculada ao mundo do trabalho e à prática social*, formulação dada pela LDB 9.394/96, busca situar a escola na sua função de preparação para o mundo do trabalho num sentido de inserção e formação humana, já que o trabalho é uma dimensão estruturante na humanidade do homem/da mulher.

Várias expressões constantes dos documentos legais, tais como *escola como locus da construção do conhecimento, combate à repetência pelas aulas de reforço no contraturno e pelos estudos de recuperação, articulação das disciplinas curriculares e criação de espaços sustentáveis no bojo do PME*, manifestam a dimensão pedagógica e de qualidade da EETI no bojo do PME. Retomando a pesquisa feita por Dubet *et al* (2012), constata-se que, quanto mais o sistema escolariza e forma, maior a tendência a uma diminuição das desigualdades. Contudo, estender a escolarização não é, por si só, uma garantia de justiça escolar, pois *tudo depende da maneira como a escola se organiza e do que se faz nela*.

Dubet *et al* (2012) também investigaram que os sistemas escolares mais igualitários implantam um tronco comum longo e homogêneo e são suficientemente centralizados para limitar a segregação entre as classes e os estabelecimentos. No caso do PME, é positivo o fato de haver uma definição expressa na legislação definindo os macrocampos que organizarão as atividades das oficinas do contraturno. Mas é imprescindível um esforço pedagógico de individualizar as metodologias e o trabalho dos alunos, para que a homogeneidade da formação não represente um enquadramento aos que não se encaixam ou se submetem à norma comum.

Todos esses aspectos mencionados evidenciam uma clara tensão entre a concepção da escola como espaço de ensino e a de promoção de justiça social, com novas e controvertidas funções sociais, relacionados aos PTRs, a certas políticas de saúde, de projetos e programas sociais,

esportivos e culturais públicos e/ou em convênios com grandes ONGs e até agências internacionais, conforme pontua Oliveira (2009).

Nesse sentido, entendemos, como Oliveira (2009), que a escola brasileira contemporânea e, nela, o PME, é campo de conflito social. Se, por um lado, constata-se uma certa desconfiança na sua efetividade como transmissora dos conhecimentos, por outro lado, há uma convicção geral – reafirmada pela mídia, pelas famílias, pelos órgãos públicos – de que a escola ( e o PME) é passagem obrigatória na vida dos indivíduos, sobretudo os mais empobrecidos e/ou em vulnerabilidade social.

A escola meritocrática das sociedades democráticas modernas, além do seu principal objetivo de formação da força de trabalho e empregabilidade no desenvolvimento capitalista, desenvolveu, *para além dessas funções*, a possibilidade de acesso à educação e à cidadania, considerada como um direito inalienável dos cidadãos modernos. Isso também é uma permanente tensão , expressa pela legislação, que enfatiza a escola *como espaço de exercício de vivência democrática*, buscando enfocar aí a dimensão da participação democrática dentro e fora da escola e a importância de instrumentos concretos nos quais essa vivência possa ser experimentada.

A ampliação e a democratização da escola no Brasil trouxe ao espaço escolar as crianças/adolescentes oriundos dos *coletivos feitos e mantidos desiguais em nossa história*, expressão utilizada por Arroyo (2010) para designar os sem-teto, sem-terra, sem-espaço, sem-comida, sem-universidade, que são a maioria na escola básica pública e quase a totalidade no PME e no PBF. Isso obriga a uma retomada da relação entre políticas educacionais e desigualdade, entre EETI e pobreza. Esses coletivos populares desestabilizam as políticas oficiais pragmáticas e parciais, e, de dentro dos espaços públicos abertos, pressionam por outras políticas de acesso e permanência na escola, por outro Estado, por ações afirmativas, políticas de renda, de comida, de justiça e equidade (ARROYO, 2010).

A nosso ver, as legislações analisadas indicam ações e diretrizes pedagógicas que enfocam o caráter da desigualdade que a escola pública brasileira apresenta hoje e a necessidade de outras abordagens pedagógicas, de outras formas de organização, de outros instrumentos de avaliação e participação. Em que pese a influência dos aspectos relacionados à infra-estrutura de prédios, equipamentos e profissionais, nunca os setores pobres e muito pobres estiveram tão presentes, numericamente e na quantidade de tempo escolar.



A crise da escola reflete, em grande parte, a crise da sociedade e a dificuldade, sobretudo da escola, de absorver o imenso contingente dos coletivos feito desiguais e realizar a função básica de socializar o conhecimento, de organizar a aprendizagem das habilidades da linguagem, da escrita, da matemática, das ciências naturais e sociais, da postura democrática e do comportamento cidadão. Isso gera um outro desafio para o debate da qualidade.

A crítica recorrente de que a “regularização” do fluxo estaria ocorrendo em detrimento da qualidade de ensino também manifesta uma tensão na sua própria lógica. Se a exclusão da escola, a reprovação seguida de evasão, está sendo minimizada, sobretudo com a adoção dos programas Bolsa Família e PME, cabe à escola o desafio de assumir a responsabilidade pelo aprendizado de todas as crianças e jovens, responsabilizando-se por seu sucesso ou fracasso (OLIVEIRA, 2007)

A LDB, na perspectiva trazida pela Constituição Cidadã de 1988 e dos direitos sociais no Brasil no contexto da redemocratização, define Educação *como conjunto de processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais* e menciona a *Educação escolar vinculada ao mundo do trabalho e à prática social*. Já as legislações da década de 2000 e 2010 se tornaram mais pragmáticas e mais ambíguas, no horizonte do desenvolvimentismo e das contradições do governo Lula e Dilma, comentados anteriormente.

Entretanto, das 49 referências à função da escola que identificamos nas legislações analisadas, sobretudo no PNE 2014-2024, em que a participação ativa da sociedade civil nas CONAEs e no próprio PNE conseguiram avanços significativos, podemos perceber que a grande *maioria dos documentos legais* analisados transita num horizonte do *estado de direito*, sendo o direito à educação um dos basilares, com clara opção por políticas afirmativas que têm se ampliado cada vez mais. A conquista do direito à educação levou ao direito a mais educação e a mais tempo de escola e os programas de EETI buscam ser tentativas de respostas públicas a esses movimentos sociais por vivências de tempos-espços públicos mais dignos para as crianças e adolescentes das classes populares (ARROYO, 2012).

Assim, a questão dos PTRs passou a ocupar lugar de destaque na agenda política e nas legislações como referência para se repensar o Estado de Bem Estar e as políticas sociais, na

perspectiva do direito à educação, especialmente a universalização e melhoria da educação básica e a democratização do acesso à educação superior (GENTILI; OLIVEIRA, 2013).

A nosso ver, o tom predominante nas legislações analisadas indicam uma concepção de educação e de escola básica como um direito social indispensável e base para outros direitos, associando o PME e o PBF à luta contra a desigualdade, pela necessidade de uma transformação da injusta distribuição de renda e da retomada do crescimento econômico no Brasil. Os *considerandos* das legislações, o enunciado dos princípios e diretrizes reconhecem a educação como uma política pública fundamental para a construção da democracia e como um bem público.

As legislações do PME em sua relação com o PBF expressam uma visão de Estado que pretende transformar seus sistemas, suas estruturas, seus ordenamentos, suas lógicas (ARROYO, 2010). A prática da intersetorialidade, a prioridade aos beneficiários de PTRs nos programas de cotas, no PRONATEC, no PROUNI, no Minha Casa, Minha Vida são exemplos concretos disso.

Os coletivos pensados como subcidadãos, por sua vez, repolitizam a sua presença afirmativa e evidenciam que as políticas de educação cidadã devem estar articuladas a políticas mais radicais de igualdade e de justiça, políticas afirmativas de acesso às instituições públicas. Nesse contexto, a entrada na escola e na universidade, a participação em um curso do PRONATEC, o acesso à água e à luz para as populações do campo, tem um papel extremamente relevante, “de disputa e de ocupação de territórios, que dão novos sentidos a dominar o letramento ou numeramento”. (ARROYO, 2010, p. 1407).

Em que pesem as ambiguidades e paradoxos, as disputas e conflitos, a lentidão da escola e as precariedades (ainda) do PME, essas legislações, a nosso ver, apontam para políticas afirmativas, de diferenciação positiva, focadas, contextualizadas. Nessa perspectiva, cumpre-nos compreender complexa identidade da EETI no formato do PME, na tensão entre seu caráter compensatório ou como política afirmativa, de diferenciação positiva e focada; na ambivalência de contribuir para a melhoria da aprendizagem e/ou enfrentar a pobreza/vulnerabilidade social e na possibilidade de que essas funções se complementem.

A análise das legislações nos levam a constatar a articulação entre elas, as repetições dos princípios, das diretrizes, dos formatos de gestão e nos permitem visualizar a centralidade

que os programas de EETI vêm ocupando no MEC. Na perspectiva das diretrizes pedagógicas, esses documentos legais enfatizam o protagonismo e a presença afirmativa dessas infâncias-adolescências populares, seus esforços por sobrevivência, por cuidado, seus esforços por articular tempos de trabalho e sobrevivência e tempos de escola.

Assim, entendemos, como Arroyo (2012), que a superação da tensão dicotômica entre o caráter pedagógico e o caráter assistencial dos programas de ETI passa por rearticulações curriculares, por reorganizações nos tempos-espacos da escola e por uma postura radicalmente aberta dos profissionais da educação no sentido de compreender, pesquisar, identificar e reforçar o protagonismo e a presença afirmativa dessas crianças e adolescentes na escola.

#### 4.1.4.3 Combate à pobreza e à vulnerabilidade social

As vinte e quatro legislações analisadas apresentaram, conforme previa nossa hipótese de trabalho, um grande número de referências (39) ao combate à pobreza e à vulnerabilidade social (VS), assumindo o PME e os programas sociais federais a ele relacionados um *papel fundamental* nas prescrições de combate à pobreza e de prevenção às situações de vulnerabilidade social no Brasil, sendo, efetivamente, a pobreza e a VS os principais e mais frequentes critérios de seleção para acesso dos (das) alunos (as) participantes do PME no país. Entretanto, essa relação é tensa, impregnada de ambiguidades e paradoxos, marcada pelas dívidas históricas de uma sociedade industrializada e urbanizada com os impasses de um país estruturalmente desigual, não hegemônico em um mundo globalizado, embora organizado institucionalmente nos paradigmas do regime democrático e do Estado de Direito.

Nas referências identificadas por nós, a palavra *pobreza/pobres* é mencionada *sete* vezes; a expressão *vulnerabilidade social/vulnerável* aparece *dez* vezes e a expressão *risco social/situação de risco* tem *seis* inscrições. As 39 referências identificadas nas legislações podem ser agrupadas em quatro blocos: 1) referências genéricas conceituais relativas à pobreza e à vulnerabilidade social(VS) e princípios e diretrizes do Estado/Poder Público na sua relação com o combate à pobreza e à VS; 2) referências relativas à função da EETI e do PME no combate à pobreza e à VS; 3) referências relativas à função da educação no combate

à pobreza e à VS; e 4) referências relativas à relação do PBF e de outros programas federais com o combate à pobreza e à VS.

No *primeiro* bloco se incluem as seguintes formulações: multidimensionalidade da pobreza; ações de focalização da ação do Poder Público em regiões mais vulneráveis; proteção social às crianças/adolescentes em situação de risco/vulnerabilidade/exclusão social como dever do Estado; atendimento prioritário do PRONATEC aos beneficiários dos programas federais de TR; acompanhamento/ monitoramento do acesso e da permanência das crianças, adolescentes e dos/as jovens beneficiários(as) de PTRs, na educação básica, quanto às situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce.

No *segundo* bloco podemos citar as seguintes enunciações: contribuição da EETI para diminuir as desigualdades; EETI para famílias de menor renda; prevenção e combate ao trabalho infantil, à exploração sexual e à violência contra a criança como finalidade do PME; avaliação da vulnerabilidade do território por meio do índice de repetência/evasão escolar como diretriz; situação de vulnerabilidade social dos alunos como critério de prioridade do PME; instituição, em regime de colaboração, de programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social; situação de vulnerabilidade relacionada à pobreza/discriminação étnico-racial, baixa escolaridade, fragilização de vínculos, trabalho infantil, exploração sexual de crianças/adolescentes como um dos *considerandos* que motivaram a instituição do PME).

No *terceiro* bloco, encontramos as seguintes indicações: baixos índices de frequência e evasão escolar como indicadores de situação de risco relacionados à situação socioeconômica/cultural das famílias; contextualização dos resultados dos indicadores do SAEB e do IDEB em relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos (as) alunos (as); garantia de políticas de combate à violência na escola, com providências adequadas para promover a construção da cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade; definição de critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, considerando a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino.

E, finalmente, no *quarto* bloco, aparecem as seguintes expressões: PBF como programa de combate à fome e promoção da segurança alimentar/nutricional; estímulo à emancipação sustentada das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza; promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias como finalidade dos acordos de cooperação para beneficiários do PBF; PBF destinado a famílias em situação de pobreza/extrema pobreza a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer as situações de vulnerabilidade socioeconômica; PBF: inserção financeira/inclusão bancária das famílias/oferta de instrumentos financeiros para a promoção da emancipação econômico-financeira das famílias; recursos financeiros para implementação de programas complementares ao PBF, especialmente geração de trabalho e renda e microcrédito produtivo orientado.

Apesar de o Brasil ser considerado uma economia dinâmica, a 7<sup>a</sup>. do mundo, e dos importantes avanços verificados na última década no sentido de eliminar bolsões de pobreza e de miséria, permanece ainda um alto grau de desigualdade e de concentração da riqueza gerada socialmente, havendo nas 39 menções legislativas uma *clara indicação* de que a escolarização e, *especialmente a EETI* possa interferir nesse processo de forma estrutural e romper a sua reprodução.

Assim, podemos inferir que se *confirma* nossa hipótese de trabalho de que a ampliação da jornada escolar tem um *papel fundamental* nas *prescrições de combate à pobreza* e de prevenção às situações de vulnerabilidade social no Brasil atual, inclusive porque esses têm sido os principais e mais frequentes critérios de seleção para acesso dos (das) alunos (as) participantes dos Programas de EETI no país. Confirma-se, também, a nossa percepção de que essa relação é tensa e impregnada das ambiguidades e paradoxos de uma sociedade estruturalmente desigual, embora organizada institucionalmente nos paradigmas do regime democrático e do Estado de Direito.

Nas legislações analisadas, expressa-se uma concepção multidimensional da pobreza, como uma realidade complexa e multifacetada, que se manifesta em diversas dimensões da realidade social (PAUGAM, 1994; CARVALHO; LANIADO, 1992; TELLES, 1993; LEITE, 2002; CARNEIRO, 2005; SILVA E SILVA, 2010; CURRALERO, 2012). Percebemos no primeiro bloco de referências por nós identificado uma concepção de pobreza que, somada à VS, fala de carências e privações que se atravessam mutuamente, decorrentes de fatores socioeconômicos, culturais, familiares, individuais e institucionais e demandando ações públicas de conteúdos, abrangência e objetivos diversos, exigindo políticas também

diversificadas, e combinadas, que possam atuar na sua prevenção, alívio e superação, que funcionem como formas concretas de apoio e impulso com as quais as famílias possam contar.

As legislações apontam ações de *focalização* da ação do Poder Público em *regiões mais vulneráveis*; *proteção social* às crianças/adolescentes em situação de risco/vulnerabilidade/exclusão social como *dever do Estado*; *atendimento prioritário* do PRONATEC aos *beneficiários dos programas federais de TR*; *acompanhamento/monitoramento* do acesso e da permanência das crianças, adolescentes e dos/as jovens beneficiários (as) de PTRs, na educação básica, quanto às *situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce*.

Os 24 documentos legais analisados revelam também as ambiguidades características do modelo de desenvolvimento adotado nos anos 2000 e 2010, conforme já analisado por nós no Capítulo III. Em alguns aspectos, há uma inserção da política de Assistência Social brasileira numa perspectiva de intermediação das dinâmicas capitalistas de transnacionalização e financeirização, (re)naturalizando as desigualdades sociais e a questão social numa ênfase compensatória (NETTO, 2007; SHEYLA SILVA, 2012; MONTANO, 2012; MAGRO, 2012). Por outro lado, constatamos também inúmeras ações articuladas a políticas macroeconômicas na perspectiva de um crescimento econômico sustentado; à geração de emprego; à elevação da renda proveniente do trabalho e à redistribuição de renda.

Assim, pelo contexto neo desenvolvimentista e pelo atual estágio do capital em sua expansão, percebe-se, como analisa Curralero (2012), na diversidade de ações enunciadas, uma perspectiva de enfrentamento da pobreza, buscando conciliar políticas universais (*proteção social* às crianças/adolescentes em situação de risco/vulnerabilidade/exclusão social como *dever do Estado*; *acompanhamento/monitoramento* do acesso e da permanência das crianças, adolescentes e dos/as jovens beneficiários (as) de PTRs, na educação básica, quanto às *situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce*) e programas focalizados (ações de *focalização* da ação do Poder Público em *regiões mais vulneráveis*) para a promoção da equidade necessária no acesso a renda e a bens e serviços públicos.

Para tentar responder aos complexos desafios da pobreza, aliada à VS, as ações propostas nas 24 legislações analisadas incorporam aspectos econômicos, pelos PTRs, acesso aos bens e serviços pelas políticas de proteção (*proteção social às crianças/adolescentes em situação de risco/vulnerabilidade/exclusão social como dever do Estado*); a inserção no mundo do trabalho (*atendimento prioritário do PRONATEC aos beneficiários dos programas federais de TR*), laços sociais e mecanismos de solidariedade e a dimensão da territorialidade (ações de *focalização* da ação do Poder Público em *regiões mais vulneráveis*), pois os territórios podem representar um forte componente dos processos de exclusão.

No segundo e no terceiro blocos, são evidentes e explícitas as enunciações relativas à função da EETI – pela via do PME – e da escolaridade em geral, sendo a função no combate à pobreza e à VS configurada nas seguintes expressões: *diminuir as desigualdades; famílias de menor renda; prevenção e combate ao trabalho infantil, à exploração sexual e à violência; índice de repetência/evasão escolar* no território como indicador de VS; *VS dos alunos como critério de prioridade* do PME; *construção de escolas em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de VS*; situação de *vulnerabilidade* como uma das *justificativas para a instituição do PME*.

Outras expressões que se destacam são: *baixa frequência e evasão escolar* como indicadores de risco relacionados à *situação socioeconômica/cultural* das famílias; *indicadores* do SAEB e do IDEB relacionados aos de *nível socioeconômico* das famílias; políticas de *combate à violência* na escola, com promoção da *cultura de paz*; *recursos adicionais* para a educação ao longo do decênio, considerando a *equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica* e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino.

Constatamos com clareza, como analisa Yannoulas *et al* (2012), nas normatizações legais analisadas, uma concepção da educação formal como *condição/estratégia* para a ruptura do círculo da pobreza, ou seja, como forma de *mobilidade e inclusão social* e, também, como antídoto contra os males da pobreza (por exemplo, nas formulações *prevenção e combate ao trabalho infantil, à exploração sexual e à violência; índice de repetência/evasão escolar* no território como indicador de VS; situação de *vulnerabilidade* como uma das *justificativas para a instituição do PME*).

Outras ações caminham em direção similar, só que pela ausência, indicando a falta de escolaridade como causa do desemprego/subemprego; pobreza como um dos fatores do baixo

desempenho escolar (por exemplo, nas formulações baixa *frequência e evasão escolar* como indicadores de risco relacionados à *situação socioeconômica/cultural* das famílias; *indicadores* do SAEB e do IDEB relacionados aos de *nível socioeconômico* das famílias)

Essas concepções são alvo de críticas pelos analistas que percebem as ações legais propostas, na prática, como estratégia para a manutenção da ordem social constituída. A nosso ver, voltamos a repetir, num contexto como o do Brasil atual, essas tensões são inevitáveis, numa ainda jovem democracia e num processo muito recente de incorporação das classes empobrecidas e em situação de VS à escolarização.

A nosso ver, as legislações por nós analisadas, já da década de 2000 e 2010, continuam mantendo vinculação direta entre redução da pobreza e acesso à escola e fortalecem a ideia de que a educação escolar é o meio por excelência de garantir ao pobre novas condições de empregabilidade. Entretanto, a diferença fundamental é que, nas décadas de 2000 e 2010, conforme analisa Mendosa (2012), houve a implementação clara de uma política de assistência social como *proteção social*, o que implicou a construção das *seguranças*: de acolhida; de renda; do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social.

Percebemos, assim, uma significativa diferença, como já foi abordado na análise da categoria anterior, sobre o caráter das políticas sociais, a função da escola, e sobre os mecanismos que estão operando no interior da escola, no contexto atual. A partir da implementação do PME e das condicionalidades do PBF, assim como das interfaces e articulações entre todos os grandes programas federais incluídos no Plano Brasil Sem Miséria, há um encadeamento de ações destinadas a assegurar a permanência do(a) aluno(a) no processo de escolarização básica e, inclusive, no superior, pelas políticas que entendemos como afirmativas e não meramente compensatórias, conforme já analisado.

Por inúmeros estudos comentados neste trabalho, inferimos que, na escola básica atual, há um muito maior número de alunos pobres e muito pobres que estão avançando na escolarização e ocupando um espaço de afirmação da presença de setores populares nunca antes percebido no Brasil.

Outra diferença fundamental tem sido o desenho de estratégias políticas capazes de abranger distintos setores das políticas públicas, em intervenções intersetoriais, pois, se a pobreza tem



uma multidimensionalidade, o seu enfrentamento requer a convergência, para um mesmo público, de um conjunto de ações orientadas a reverter, prevenir ou aliviar os seus efeitos, desenvolver um conjunto de ações diferenciadas, intersetorialmente articuladas, com uma visão da pobreza como problema coletivo, não apenas restrito a um único ator (governo) e nem somente a determinados setores do governo. Aponta, portanto, como analisa Carneiro (2005), para uma visão mais coletiva do problema da pobreza, tendência para o desenvolvimento de políticas de caráter mais universal.

No quarto bloco de expressões destacadas nessa categoria, enfatizamos o PBF e sua função no enfrentamento à pobreza e à VS. Percebemos que há uma ênfase em expressões como emancipação, inclusão e geração de trabalho e renda (*emancipação sustentada* das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza; *emancipação* das famílias beneficiárias; *emancipação econômico-financeira* das famílias; *inclusão/inserção* financeira das famílias; *geração de trabalho e renda*).

A nosso ver, a frequência da palavra *emancipação* é carregada de sentidos, pois remete a um processo em que as famílias beneficiárias poderão experimentar a liberdade de realizar uma trajetória própria, como unidade familiar. Como a palavra emancipação vem acompanhada de adjetivos concretos (sustentada, econômico-financeira), vislumbramos aí a influência do *foco do conceito de capacidades*, elaborado por Amartya Sen (1998), em que a pobreza designa a carência de capacidades para operar no meio social, para alcançar níveis aceitáveis de realizações. Assim, as categorias de capacidade, liberdade, intitulos e funcionamentos se relacionam e são fundamentais para a compreensão e mensuração da pobreza (SEN, 2008) e a palavra *emancipação* estaria inserida nessa configuração.

As 39 referências identificadas por nós nesta categoria apontam o acesso à educação, ao trabalho, à saúde, ao lazer e à cultura capacidades como *potencialidades* que aumentam as chances de aquisição e aperfeiçoamento dos recursos materiais ou simbólicos que são fundamentais para as populações vulnerabilizadas aproveitarem as oportunidades oferecidas pelo Estado, mercado e sociedade para ascender socialmente. Isso se articula com a formulação *inclusão/inserção* financeira das famílias, que traz em si uma forte ambiguidade e tensão. Remete-nos à análise de Martins (2008), quando considera a gravidade da exclusão na sociedade contemporânea, que inclui na perspectiva do consumo. De fato, a nosso ver, a inserção e a inclusão financeira proporcionada pelos PTRs, em que pese sua fundamental

importância para um mínimo de dignidade do beneficiário do PBF, passam pelo clamor de integração no existente, pelo consumo como meio de afirmação social e de identidade.

Também Castel (2012) chama a atenção para a passagem das políticas desenvolvidas em nome da integração para políticas conduzidas em nome da inserção. Na sua análise, as políticas de inserção obedecem a uma lógica de discriminação positiva, que necessitam inventar novas tecnologias de intervenção, situadas aquém da amplitude das políticas universalistas, mas também distintas das ações particularistas com objetivo reparador, corretivo e assistencial da ajuda social clássica. Essa indicação é adequada à análise do PBF, hoje o mais importante programa de inserção social do mundo.

As 24 legislações analisadas também destacam de forma recorrente a relação entre *pobreza e vulnerabilidade social* (VS), vinculando diretamente o campo da proteção social com o papel das políticas públicas no fortalecimento das capacidades de indivíduos, famílias e regiões para a prevenção, o enfrentamento e a superação da condição de pobreza. As formulações legais evidenciam, conforme analisa Mool (2012), uma concepção de vulnerabilidade marcada pelas violências simbólicas e físicas, em uma sociedade desigual, na qual as possibilidades de acesso à ciência, à cultura e à tecnologia estão vinculadas ao pertencimento étnico, de classe, gênero e orientação sexual.

Entretanto, percebemos também, com certa frequência nas legislações, a utilização do conceito de *risco social/situação de risco*, que pode acarretar a visão da formação de instituições/programas tendo como finalidade o controle exercido por meio da prevenção e da exclusão. Assim, os projetos sociais, tais como o PME, podem operar funções de educação/disciplina/proteção para produzir o “menino do projeto”, forma sobre a qual se produz o discurso sobre o risco social e pessoal (HUNING, 2007; SPINK, 2000; 2001; TAVARES, 2009; GUIDONI, 2011).

A ideia de risco social como dispositivo legal e como delimitador de uma clientela específica, acaba por produzir “o risco” como identidade das crianças e famílias atendidas. O PME indica basicamente três fatores para seleção dos participantes: ser beneficiário do PBF, apresentar indicações de trabalho infantil e estar em situação de *risco social*. As redes municipais e estaduais, por sua vez, estabelecem uma listagem de indicadores. A partir da nossa investigação nos documentos normativos, percebemos que a indicação *risco social* era mais presente nas primeiras legislações, ainda na década de 2000. Nas legislações mais recentes,

observa-se mais a expressão *vulnerabilidade social* ou, então, a descrição dos fatores que caracterizam uma situação de VS.

A nosso ver, a realização dos vários seminários regionais, nacionais e internacionais sobre o PME, o PBF e outros correlatos, assim como o acúmulo de pesquisas e o aprofundamento, tanto no nível acadêmico quanto no nível governamental, dos avanços e dos limites desses programas e das políticas sociais como um todo, foram produzindo uma mudança qualitativa nas concepções, não apenas legais mas também na práxis concreta de implantação, implementação e avaliação desses programas. Isso se reflete na legislação, nos discursos e nas várias instâncias de elaboração e execução das políticas sociais.

Nosso estudo se situa numa perspectiva de compreender a relação entre a situação de pobreza e a educação formal de forma complexa, incluindo aspectos pedagógicos, mas também econômicos, culturais e políticos. Os alunos pobres no Brasil são a maioria e precisam ser conhecidos/enxergados no sentido da pesquisa rigorosa e interessada. As interfaces entre as políticas assistenciais e as políticas educacionais manifestam, ainda, uma convivência pouco clara e uma tensão permanente entre as suas lógicas, o que precisa ser debatido e analisado com mais profundidade.

#### 4.1.4.4 Integração comunitária, relação com as famílias e parcerias

Nas vinte e quatro legislações analisadas, identificamos 30 (trinta) referências vinculadas a esta categoria. As expressões que mais se destacaram na formulação das referências podem ser enfileiradas em dois blocos: 1) *articulação/ fomento da participação* das famílias, comunidades, serviços públicos, equipamentos comunitários, organizações sindicais, sociedade civil, igrejas, entidades empresariais, ONGs e esfera privada no PME e no PRONATEC (7 menções); 2) *integração/articulação* entre famílias, comunidade, crianças/adolescentes e escola (3 menções).

Além dessas menções mais frequentes, outras referências também muito semelhantes às já destacadas se evidenciam, tais como: *mobilização* das famílias e sociedade civil como *responsabilidade de todos*; *responsabilidade dos pais/responsáveis* no acompanhamento dos filhos na escola; possibilidade de o PME promover ações com *outras instituições públicas/privadas*, desde que *gratuitas* e *integradas ao Projeto político-pedagógico* das redes e das escolas; transformação da *escola* num *espaço comunitário e pólo de difusão cultural*;

*participação comunitária* no controle do PBF; *articulação* entre sistemas de ensino, universidades e escolas para *produção de conhecimento/formação* na área de *Educação Integral*; *serviço voluntário* como atividade não-remunerada; rede de apoio às famílias; *parcerias* para melhoria da *infraestrutura* da escola; possibilidade de *recursos financeiros* para programas complementares ao PME.

O primeiro grupo de menções destacadas propõe fomentar a articulação da escola com os diferentes espaços educativos, culturais, esportivos, equipamentos públicos como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários, organizações sindicais, sociedade civil, igrejas, entidades empresariais, ONGs e esfera privada no PME e no PRONATEC (7 menções).

Conforme comentamos por várias vezes ao longo deste trabalho, nesse aspecto se manifesta uma das questões mais controvertidas do debate da política educacional e do PME hoje e campo de tensões na execução do Programa, pois propõe a articulação da escola com os diferentes espaços públicos e privados existentes na comunidade do entorno da escola ou da sociedade local, para a promoção integrada de atividades educativas e, inclusive, para melhoria da infraestrutura da escola.

Essas ações se relacionam com a proposta da *Cidade Educadora*, que evidencia a importância do trabalho em redes e a dimensão do território. Observe-se no quadro abaixo a influência das categorias de *redes*, *territórios* e gestão intersetorial nos títulos das publicações didáticas e/ou de orientação do PME. A palavra *redes* aparece nos títulos de três documentos, a palavra *território(s)* aparece em dois documentos e a palavra *espaços* é mencionada em um documento.

#### QUADRO 10

PUBLICAÇÕES DO MEC REFERENTES À EDUCAÇÃO INTEGRAL	Ano
Tecendo <i>Redes</i> para Educação Integral	2006
Escola que Protege: enfrentando a violência contra crianças e adolescentes	2008
<i>Redes</i> de Aprendizagem – Boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender	2008
Educação Integral - Texto Referência Para o Debate Nacional	2009
<i>Gestão Intersetorial no Território</i>	2009
<i>Rede</i> de Saberes Mais Educação - Pressupostos para Projetos Pedagógicos de Educação Integral	2009
<i>Territórios Educativos</i> para a Educação Integral: a reinvenção pedagógica dos <i>espaços da escola e da cidade</i>	2010
Passo a passo Mais Educação	2011

Retomamos aqui o paradigma fundante dessas prescrições legais de parcerias com a sociedade civil, também denominada mais recentemente de *terceiro setor*, que é objeto de críticas, sendo considerado por muitos analistas (PERONI, 2005; ADRIÃO 2005, 2008, 2009, 2012; ARELARO, 2012) um processo de transferência de funções da esfera governamental para a esfera privada e desresponsabilização do poder público na oferta das políticas sociais.

Essa análise evidencia o fato de que, no âmbito da legislação voltada para o enfrentamento da pobreza, permanece e amplia-se a ação das entidades filantrópicas e sócio-assistenciais, com programas fragmentados, muitas vezes desvinculados na realidade onde se desenvolvem, sem compromisso com o espaço público. Entretanto, como analisa Yazbek (2012), esse processo expressa disputas cujos rumos e politização é que indicarão se as atuais políticas de enfrentamento da pobreza forjarão formas de resistência e defesa da cidadania dos excluídos, ou apenas irão reiterar práticas conservadoras e assistencialistas.

No caso do PME, as formulações inscritas nas legislações podem indicar um processo de precariedade da oferta do Programa, pois, como alerta Dubet *et al* (2012), as desigualdades entre os alunos podem depender do nível de segregação social e escolar das escolas e dos alunos. Quando as classes sociais são muito separadas ou concentradas na cidade, os diversos públicos escolares ficam também muito segregados. Assim, faz sentido a análise de Cavaliere (2011) e as conclusões de vários estudos apontando que, quando o *território* local é *pobre de espaços e recursos comunitários e culturais*, isso também empobrecerá a atividade de EETI e sua efetividade, a não ser que o poder público invista em equipamentos públicos de qualidade nas regiões mais pobres e/ou nas parcerias com o setor privado, o que pode acarretar a subordinação do PME aos serviços/ produtos oferecidos pelos parceiros privados, atendendo aos seus interesses comerciais.

Outras referências legais apontam na mesma direção, tais como: *mobilização* das famílias e sociedade civil como *responsabilidade de todos*, parcerias para melhoria da infra-estrutura da escola; possibilidade de ações do PME com *outras instituições públicas/privadas*, desde que *gratuitas e integradas ao Projeto político-pedagógico* das redes e das escolas; serviço voluntário. O conceito de *Cidade Educadora* considera que a educação em geral não deve ser apenas responsabilidade das instituições tradicionais (Estado, família, escola), mas também

deve ser assumida por associações, instituições culturais, empresas com vontade educadora e por todas as instâncias da sociedade.

Por um lado, a Cidade Educadora pode ser uma alternativa ao caráter centralista dos sistemas educativos atuais, na perspectiva da inserção política de crianças, adolescentes e jovens em práticas de participação e de pertencimento cidadão, através da dimensão político-pedagógica das cidades. Por outro lado, num país como o Brasil, as desigualdades estruturais se manifestam claramente nos bairros populares, nas periferias mais distantes, nas áreas de ocupação, nos conflitos pela terra. As áreas nobres das cidades concentram as riquezas e oportunidades espaciais, enquanto nos espaços marginalizados e periféricos, altamente violadores dos direitos humanos, é negado o direito às oportunidades culturais, de moradia, de lazer, de trabalho.

As prescrições legais que propõem a *articulação/ fomento da participação* das famílias, comunidades, serviços públicos, equipamentos comunitários, organizações sindicais, sociedade civil, igrejas, entidades empresariais, ONGs e esfera privada no PME indicam um modelo de serviços territorializados integrados, com coordenação política e administrativa, que leve ao aproveitamento dos recursos existentes na cidade e à implicação de todas as entidades do território. Isso remete à análise de Villar (2001).

A nosso ver, a articulação no território, exatamente por ter um caráter de maior proximidade geográfica, facilita as interconexões e agiliza os procedimentos necessários à realização das ações. Mas depende de uma gestão municipal que estabeleça como princípio estratégico a boa articulação entre coordenadores de programas e projetos sociais/culturais/esportivos no território, combinando formas de cooperação, horários, vagas, exercitando uma prática de redes no território, para alcançar resultados efetivos.

Isso lembra a pertinência da análise de Pinheiro (2009), de que compreender a realidade geográfica e social de um território é fundamental para implementar as ações do PME. A categoria *espaço educativo* engloba o espaço escolar e outros espaços socioculturais, ressaltando o potencial educativo do território. Dessa forma, desloca a educação para além da escola, na perspectiva de que a oferta de múltiplas oportunidades educacionais constitui fator que, conjugado a outros, é capaz de possibilitar o desenvolvimento integral do aluno.

Enquanto as visões críticas dessas proposições legais as consideram uma desresponsabilização do Estado com sua função precípua de assegurar o direito à educação e à EETI, assim como uma certa desistência da escola em realizar o seu papel social, a chamada *pedagogia urbana* (GOMES, 2013) aponta a relevância dessas interações sociais diretas que podem se realizar no espaço urbano com objetivos educadores, tornando-o também lugar da resistência e ponto de articulação entre o global e o local.

Nesse sentido, é fundamental perceber a tarefa educativa como não restrita apenas ao professor e à instituição escolar, mas ampliada para vários espaços e dimensões, sobretudo relacionadas às práticas de cidadania. Portanto, é muito relevante, a nosso ver, a possibilidade de o PME promover ações com *outras instituições públicas/privadas*, desde que *gratuitas e integradas ao Projeto político-pedagógico* das redes e das escolas, nas áreas de meio-ambiente, de combate à violência e promoção da cultura da Paz, de Direitos Humanos, de literatura, de esportes, de cultura e lazer.

Outro aspecto a ser destacado são as referências à transformação da *escola* num *espaço comunitário e polo de difusão cultural e à integração/articulação* entre famílias, comunidade, crianças/adolescentes e escola. Nesse sentido, as referências legais chamam a atenção para a necessidade de que as práticas de gestão democrática envolvendo famílias, alunos, comunidade sejam de fato presentes e potencializadas e estimulem a *reapropriação* das escolas e das cidades por seus cidadãos. As formulações legais que enfatizam as ações integradas, partem do princípio de que toda a sociedade deve ter participação na educação e, por isso, as parcerias estabelecidas com a família, a comunidade, a sociedade civil e organizações não governamentais se configuram como meios para ofertar outras oportunidades educacionais.

Contudo, essas ações devem ter como centro do processo a instituição escolar e devem estar articuladas ao projeto pedagógico da escola, sob seu controle pedagógico e administrativo. Assim, a nosso ver, se a escola exerce com competência teórica, técnica e política o seu papel de *coordenar* o PME e *articulá-lo* ao PPP da escola, é possível indispensável a *integração/articulação* entre famílias, comunidade, crianças/adolescentes e escola, trazendo para dentro de seus muros os interesses e necessidades da população (GADOTTI, 2006).

Entretanto, como pontua Cavaliere (2011), a maior parte das escolas públicas onde o PME procura atuar (principalmente devido as suas próprias características) não apresenta as

condições necessárias para que, de fato, a integração ocorra, nesses termos, e isso não se dá pelo fechamento da escola em relação às comunidades de seu entorno (como alguns documentos oficiais sugerem), mas sim, muitas vezes, pelas condições objetivas, materiais e humanas, de dificuldades em que se encontra parte importante das escolas públicas e das comunidades. Isso dificulta essa integração.

Nesse aspecto, é importante enfatizar que as estratégias 6.2 e 6.3 da Meta 6 do PNE propõem, respectivamente, “ instituir, em regime de colaboração, programa de *construção de escolas com padrão arquitetônico* e de *mobiliário adequado* para atendimento em tempo integral...” e manter, em regime de colaboração, *programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas*, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços diversos, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, assim como a formação de recursos humanos para a educação em tempo integral . As duas estratégias se complementam, pois enfocam a construção de novas escolas, a reestruturação e ampliação de escolas públicas e a formação de profissionais.

Parece-nos que, a partir da pressão da sociedade organizada, conseguiu-se um avanço importante na formulação dessas estratégias, que apontam para o *papel do Estado*, pelo regime de colaboração, de *assumir a infraestrutura e os recursos humanos da EETI*. Assim, entendemos que essa estratégia permite a cobrança, pelos segmentos organizados e pela população em geral, de novas escolas, com novo padrão e a reforma de outras tantas. Contudo, aí se materializam as tensões decorrentes da viabilidade financeiro-administrativa do PME e da centralização *versus* descentralização, relativa ao regime de colaboração.

Além disso, há que se considerar a inviabilidade real e concreta, em curto e médio prazo, de se universalizar a EETI centrada na escola, pois isso exigirá a construção de um grande número de centros educacionais de educação integral, com equipamentos pedagógicos e didáticos variados e de qualidade, o que não depende somente de recursos financeiros – embora isso seja indispensável – mas de grandes áreas físicas adequados a esse tipo de construções, de processos de desapropriação/licitação extremamente complexos e de lenta tramitação, sobretudo considerando as formas administrativas e de controle do Estado brasileiro.

Por seu lado, a estratégia 6.3 propõe “fomentar a *articulação da escola com os diferentes espaços* educativos, culturais e esportivos, e equipamentos públicos como centros



comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários” (BRASIL, 2014). Aí se manifesta a tensão relativa à concepção de *Cidade Educadora*, objeto de críticas, como mencionamos anteriormente, por ser considerado um paradigma marcado pela influência de organismos multilaterais, pela tendência à desresponsabilização do poder público, expresso na precariedade do atendimento e na ênfase às parcerias com a sociedade civil, conforme já abordado.

As estratégias 6.5 e 6.6 propõem a articulação da rede pública de ensino com as entidades privadas de serviço social autônomos (SESI, SESC, SENAI) e as entidades de assistência social para a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar, em articulação com a rede pública de ensino.

Nossa análise transita nessa ambiguidade, como já pontuamos. Percebemos aí a tensão entre o público e o privado e as complexas relações das entidades de assistência social com a oferta de educação regular e da EETI. Assim, entendemos que as estratégias da Meta 6 do PNE *metas tanto apontam para o papel do Poder Público* em assegurar a EETI, como também abrem possibilidades para *articulação da escola com os diferentes espaços* educativos, o que, por si, é positivo e é possível em grande parte das comunidades, sobretudo nas regiões metropolitanas, onde se localizam a maioria absoluta dos estudantes.

Cabe aqui uma constatação da ausência da palavra *cidadania* nas referências legais por nós analisadas nesta categoria. Entretanto, como veremos no próximo item, em que analisaremos a categoria *garantia dos direitos sociais e acesso aos serviços públicos*, a cidadania aparece inúmeras vezes sob a designação de garantia dos direitos sociais.

#### 4.1.4.5 Garantia de direitos sociais e acesso aos serviços públicos

Nas 24 (vinte e quatro) legislações analisadas, identificamos 24 referências relacionados a esta categoria, que agrupamos em quatro blocos de menções: 1) *Garantia dos direitos sociais* à população extremamente pobre e do acesso pleno aos serviços públicos que assegurem o *direito da cidadania* – especialmente saúde, educação e assistência social – como objetivo do Plano Brasil Sem Miséria, do PBF e *fortalecimento da capacidade de o Poder Público*

oferecer tais serviços (4 menções); 2) Direito à educação básica obrigatória como *direito público subjetivo*; como responsabilidade *tanto do Estado quanto da sociedade, da comunidade, da família e dos indivíduos/ o dever do Estado* na oferta dos *serviços básicos de educação digna e com qualidade* como fundamental para a inclusão social (3 menções); 3) Igualdade de condições e acesso/permanência como princípio de ensino (2 menções); 4) Garantia de *prioridade de atendimento à criança/adolescente nos serviços públicos* ou de relevância pública e na formulação/execução das políticas sociais públicas (2 menções); 5) prioridade e ampliação de oportunidades educacionais aos trabalhadores e egressos da rede pública da oferta de educação profissional e tecnológica como finalidade do PRONATEC ( 2 menções).

Além desses blocos de referências, merecem destaque as seguintes menções: estímulo ao acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos; obrigatoriedade de transferências de recursos da União aos municípios e DF para apoio financeiro suplementar ao atendimento à Educação Infantil de crianças e 0 a 48 meses do PBF, correspondente a 50% do valor anual mínimo por aluno, dispensada celebração de convênio; acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil do pré-natal ao puerpério; vacinação/vigilância alimentar e nutricional aos menores de 7 anos do PBF; frequência mínima de 85% da carga horária escolar ( 6 a 15 anos) e 75% (16 e 17 anos) dos estudantes beneficiários do PBF.

No primeiro bloco de menções, os documentos legais reafirmam a *garantia dos direitos sociais básicos* e o *fortalecimento da capacidade de o Poder Público* oferecer tais serviços, sendo que várias menções posteriores destacam ações concretas dessa garantia: o estímulo ao acesso à *educação infantil em tempo integral*, para *todas* as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos; a obrigatoriedade de transferências de recursos da União aos municípios e DF para apoio financeiro suplementar ao *atendimento à Educação Infantil de crianças e 0 a 48 meses* do PBF; a *frequência mínima* de 85% da carga horária escolar ( 6 a 15 anos) e 75% (16 e 17 anos) dos estudantes beneficiários do PBF e o *acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil do pré-natal ao puerpério*, com vacinação/ vigilância alimentar e nutricional aos menores de 7 anos do PBF.

O segundo bloco aponta a oferta desse direito como responsabilidade *tanto do Estado quanto da sociedade, da comunidade, da família e dos indivíduos*. O *terceiro bloco* enfatiza a igualdade de condições e acesso/permanência como princípio de ensino, questão que já

analisamos na categoria da função da escola. O quarto bloco destaca a *prioridade de atendimento à criança/adolescente nos serviços públicos* enquanto o quinto bloco evidencia a ampliação de oportunidades educacionais aos trabalhadores e egressos da rede pública na oferta de educação profissional e tecnológica como finalidade do PRONATEC .

A nosso ver, a tensão principal dessa categoria está expressa sobretudo nos conteúdos do primeiro e do segundo blocos, já que um aponta a *garantia dos direitos sociais* básicos, com o fortalecimento do poder público para oferecê-los, enquanto o outro caracteriza esse direito como responsabilidade *tanto do Estado quanto da sociedade, da comunidade, da família e dos indivíduos* .

Como indica Carvalho (2010), o próprio Marshall destacava uma exceção na sequência dos direitos, ao enfatizar a importância da educação pública como um direito social pré-requisito para a expansão dos outros direitos e como um instrumento que permite o conhecimento dos direitos e a luta por eles. A educação básica deve ser objeto de uma política educacional de igualdade concreta e que faça jus à educação como o primeiro dos direitos sociais inscrito em nossa Constituição, como direito civil inalienável dos direitos humanos e como direito político da cidadania.

A LDB 9394/96 já previa o direito à educação básica obrigatória como *direito público subjetivo*, o que representou um grande avanço no contexto do final da década de 1990. Entretanto, os índices de evasão e reprovação no ensino fundamental eram ainda extremamente graves. Nesse sentido, os programas sociais federais das décadas de 2000 e 2010, sobretudo o PBF na sua articulação com o PME, com o PRONATEC e com os programas de saúde básica, estabeleceram condicionalidades que passaram a assegurar, de fato e de direito, a frequência do(a) estudante à escola básica e à unidade de saúde.

Isso provocou, sem dúvida, um fortalecimento da capacidade de o Poder Público oferecer esses serviços, já que eles são indispensáveis ao cumprimento das condicionalidades. Assim, os próprios beneficiários do PBF passaram a exercer a cobrança pela efetividade desses serviços básicos. A nosso ver, essas legislações tiveram um significado importante, e têm conseguido produzir resultados objetivos, hoje já amplamente pesquisados, difundidos, debatidos, analisados, que apontam um importante avanço na conquista da cidadania no Brasil.

As condicionalidades do PBF têm sido acompanhadas e monitoradas de forma efetiva, conforme já comentamos em itens anteriores, e as crianças/adolescentes brasileiros têm conseguido assegurar o direito ao acesso e permanência na escola. Apresenta-se, agora, o desafio de novos direitos reorientados para a luta pela qualidade dos direitos sociais, pela pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder.

As formulações do segundo bloco por nós identificado menciona a oferta dos *serviços básicos de educação* digna e com qualidade como responsabilidade *tanto do Estado quanto da sociedade, da comunidade, da família e dos indivíduos* e remete à tensão manifesta ou latente, nos documentos legais, de aspectos já comentados nos itens anteriores, relacionados às concepções de cidadania e formação cidadã. Essas indicações atribuem a responsabilidade da educação tanto ao Estado quanto à sociedade, à família, aos próprios indivíduos e suscitam análises críticas aos PTRs, tais como o PBF, classificando-os como compensatórios e argumentando que a cidadania deve estar sempre relacionada à garantia de direitos universais e proteção social, por meio dos *direitos sociais a todos os cidadãos* (UGÁ, 2004).

Incluindo também a sociedade, a família, os próprios indivíduos como corresponsáveis pela garantia do direito à educação, os normativos legais estariam desresponsabilizando o Estado ou permitindo que as instituições da sociedade civil ou do terceiro setor retirem a cidadania do terreno da política (DAGNINO, 2004).

O debate sobre direitos sociais no contexto das políticas públicas no Brasil é marcado por tensões. Corroboramos a análise de Sposati (2011), de que as políticas sociais na América Latina, neste início de século XXI, têm o duplo desafio de superar as heranças do final do século passado, na perspectiva de assegurar a universalidade e a equidade de direitos humanos/sociais para os segmentos e camadas que permanecem precarizados em suas condições de vida, trabalho e cidadania.

Uma vertente (NETTO, 2007; BRAZ, 2010; FRIGOTTO, 1995) identifica nessas formulações que mencionam a oferta dos *serviços básicos de educação* digna e com qualidade como responsabilidade *tanto do Estado quanto da sociedade, da comunidade, da família e dos indivíduos* a ideia de Estado mínimo e a diminuição das funções estatais que respondem à satisfação de direitos sociais.

Essa questão traz um grande desafio no sentido de que a estratégia de prioridade aos mais pobres na provisão de serviços, acabe por rescindir na prática os direitos sociais universais que foram incorporados na Constituição de 1988 e que têm sido reafirmados nos recentes protestos de rua país afora. Como fazer com que o prioritarismo não colida com o universalismo nos serviços sociais? (KERSTENETZKY, 2013). Serviços públicos de qualidade são fundamentais para a redução da pobreza e da desigualdade assim como para a construção da cidadania. Mas necessitam de financiamento público sólido e de controle social da qualidade e de um ritmo muito mais bem planejado e acelerado de efetiva universalização de serviços públicos sociais de qualidade.

A nosso ver, a caracterização do PBF como um programa compensatório, focalizado, voltado para grupos e segmentos específicos, desconsidera a sua inserção no Plano Brasil Sem Miséria – que articula dezenas de programas, todos em efetiva execução e com resultados monitorados – e a sua centralidade enquanto programa cuja base de dados, representado no CadÚnico, é a referência para todas as outras políticas/programas sociais no Brasil hoje, atendendo a cerca de 50 milhões de pessoas.

Também Leite (2011) argumenta que as concepções de combate à pobreza não-universalistas dos direitos sociais contrapõem-se à universalização dos direitos sociais e não afetam os determinantes estruturais da pobreza e das desigualdades, contribuindo, produzindo nos pobres uma *cidadania passiva*.

Em relação ao argumento de que esse quadro contrapõe-se à universalização dos direitos sociais e não afeta os determinantes da pobreza, entendemos que, tanto no caso do PBF como do PME e seus correlatos, as referências legais destacadas por nós indicam que a possibilidade de ampliação do tempo de escolaridade, tanto no sentido vertical quanto horizontal, pode produzir cidadania, dependendo de uma concepção política e pedagógica clara do papel da escola, da atuação dos movimentos sociais, dos coletivos feito desiguais, como lembra Arroyo (2007).

Uma tensão grave nesse quadro refere-se ao caráter e à perspectiva de cidadania que está sendo construída, a partir dos processos de maior escolarização – na educação básica, na educação profissional e tecnológica e no nível superior –, de muito maior acesso aos direitos sociais, de maior empregabilidade, de mais acesso à moradia, de mais oportunidades de acesso às tecnologias e às redes sociais.

Cabe indagar: os estudantes que estão acessando ao nível superior estão participando do movimento estudantil, dos centros acadêmicos, dos DCEs, dos movimentos de mobilização por melhorias na universidade? Os mais de 25 milhões de postos de trabalho criados representaram outros tantos de sindicalizados? Parece-nos que o acesso à inserção bancária, a programas de microcrédito produtivo, as possibilidades de aquisição de eletrodomésticos e equipamentos diversos, têm significado uma inserção pelo consumo e não pela participação cidadã, que, a rigor, gera um padrão de consumo insustentável.

Essa constatação desafia a buscar outras referências de participação da/na cidade, com práticas de poder compartilhado, afirmando as políticas territoriais democráticas na perspectiva da cidade como um espaço público permanente de educação e de afirmação da cidadania, movendo-se na construção incessante da justiça social (ARAÚJO, 2011).

#### 4.2 A EETI, O PME E SUAS RELAÇÕES COM O PBF NO COMBATE À POBREZA E À VULNERABILIDADE SOCIAL: O PENSAMENTO DOS ATORES/SUJEITOS SOCIAIS

Com o decorrer deste trabalho, à medida que iniciamos a pesquisa documental sobre as legislações, tivemos um desconforto em relação às limitações de uma investigação sustentada apenas nessa metodologia que, embora relevante e indispensável para a compreensão do nosso objeto de estudo, revela intenções/tensões manifestas nos documentos legais, mas não expressa a vida real sobre a qual essas legislações vão interferir e na qual vão apontar princípios, (im)possibilidades, procedimentos, ações, regulamentos.

Assim, entendemos que se fazia necessário a realização de entrevistas semiestruturadas com atores/sujeitos sociais, envolvidos, a partir de diferentes lugares, com a EETI, o PME e com o PBF.

Realizamos *sete* entrevistas, sendo que *quatro* foram *individuais* e três foram *em grupos*, envolvendo, ao todo, 14 (quatorze) pessoas. As entrevistadas individuais foram: 1) *Célia Maria Vilela Tavares*, graduada em História e Filosofia pela Ufes, mestre em Ciência Política pela UFF, ex-secretária de Educação de Cariacica por duas gestões (2005-2012), ex-presidente da Região Sudeste da Undime; 2) *Magali Rocha Pereira Abker*, coordenadora estadual do PBF da Secretaria de Assistência e Direitos Humanos do Espírito Santo; 3) *Edna Arrebola*, licenciada em Português e em Pedagogia, professora efetiva da Rede Municipal de

Vitória, coordenadora do EETI/PME na EMEF Marechal Mascarenhas de Moraes, de Vitória há cinco anos; 4) *Maria Angela Varella Cabral*, pedagoga, mestre em educação com foco em Psicologia Social, professora aposentada da Ufes, membro da coordenação do Serviço de Engajamento Comunitário (SECRI), entidade civil que realiza trabalhos sociais junto às famílias economicamente desfavorecidas das comunidades da região de São Benedito, Vitória(Espírito Santo). O SECRI participa do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória – CONCAV, do Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória – COMASV, entre outros fóruns e já recebeu vários prêmios, entre eles, o Prêmio Itaú-Social (2008 e 2013), Prêmio Dom Luis Gonzaga Fernandes (2010), e o Prêmio Atitude Sustentável (2012).

As entrevistas coletivas tiveram os seguintes participantes: 1) *Wallace Millis*, Secretário de Educação de Vila Velha no período de 2013-2014, acompanhado das assessoras técnicas do Gabinete *Jaciára, Marta Gagno Intra e Tatiana*; 2) *Denise Pinheiro Quadros*, licenciada em Educação Física, professora efetiva da Rede Municipal de Vitória, ex- diretora da EMEF Adevalni Sysesmundo Ferreira de Azevedo, ex-presidente do Conselho Municipal de Educação de Vitória – COMEV, por duas gestões, acompanhada das assessoras técnicas do COMEV, *Ana Moscon de Assis P. Teixeira e Márcia Sagrill Smiderle*; 3) Estudantes *A., V. e G.*, da EMEF Marechal Mascarenhas de Moraes, participantes do PETI/PME de Vitória.

#### 4.2.1 O caráter da EETI e do PME: política universal/emancipatória/democrática ou política compensatória/assistencialista/afirmativa?

A EETI em geral e o PME, em especial, apresentam uma complexa identidade, em face das legislações que os norteiam e da sua trajetória nestes anos de 2000 e 2010. Neste item, a partir das entrevistas realizadas, cabe-nos analisar se sua configuração legal e real o caracteriza como um programa/política compensatória, precária, assistencialista, focalizada, com caráter de filantropia – em virtude de se destinar sobretudo aos segmentos mais pobres –, ou se pode ser caracterizada como uma política de discriminação positiva, emancipatória, em construção e em disputa (MOOL, 2012), e a possibilidade, ainda, de que essas funções se complementem.

A perspectiva de universalização, no caso da EETI e do PME, se considerarmos a própria Meta 6 do PNE, que é ousada, limita a 50% das escolas e a 25% dos alunos. Nos termos do §

1º do Decreto nº 7.083, de 2010, que dispõe sobre o PME, a educação em tempo integral é a jornada escolar com duração *igual ou superior a sete horas diárias*, durante *todo o período letivo*, compreendendo o tempo total em que o aluno permanece na escola ou em atividades escolares em outros espaços educacionais. Essa ampliação da jornada escolar diária se dará por meio do desenvolvimento de atividades que podem ser desenvolvidas dentro do espaço escolar, de acordo com a disponibilidade da escola, ou fora dele, sob orientação pedagógica da escola, mediante o uso dos equipamentos públicos e o estabelecimento de parcerias com órgãos ou instituições locais” (art. 1º, § 3º). O PME é operacionalizado por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e atende, prioritariamente, escolas com percentual igual ou superior a 50% de estudantes participantes do PBF, conforme ações de acesso aos serviços públicos do Programa Brasil Sem Miséria.

Nesse sentido, faz-se importante compreender que uma meta com esse alcance, ainda que atinja apenas 50% das escolas, na verdade é uma meta extremamente ousada, se considerarmos as características históricas do nosso processo de escolarização, tão elitista, seletivo e autoritário.

Nem o PNE apresenta isso (a universalização) nesses próximos dez anos. O que de dinheiro e recursos nós vamos ter, mesmo porque pela primeira vez o percentual do PIB, pela primeira vez o percentual de outras fontes, [...] essa parte de educação infantil temos que construir mesmo porque não está universalizada mas o fundamental(integral) universalizado precisa de alguns espaços porque você precisa pensar no seu tempo integral, mas acho que vai ser menos (demanda), porque tem diminuição de matrícula, reflexo dessa população nossa que está diminuindo o número de crianças (Célia Vilela Tavares).

Para transitarmos nesse terreno tão desafiante que Célia Vilela apresenta, a concepção de EETI deve ser colocada no campo das políticas de ação afirmativa, prioritariamente, não exclusivamente, para as classes sociais historicamente excluídas (MOOL, 2012). Esse processo histórico complexo precisa ser considerado na nossa análise.

Eu luto e quero estar viva pra ver neste país a educação em tempo integral como uma política que nela caibam todos [...] essa luta pela educação integral, porque pela minha idade e com todos aqueles que lutaram lá atrás comigo, é pra ser de todo mundo [...] ela vem sendo um política de governo e eu defendo assim [...] o que eu acho é que a escola em tempo integral não vai dar conta da miséria, da pobreza, da deseducação [...] não vai dar conta, mas vai ajudar muito. Vai ajudar muito se a escola tiver esse profissionais em tempo integral, é uma palavra boa, ampla e bonita mas ela precisa de profissionais que acreditem no tempo integral. Então o tempo integral eu defendo mesmo do jeito que ele está porque se nós não começarmos ele não vai melhorar (Maria Angela Cabral).



A extensão da EETI, em face da situação (ainda) precária do ensino público no Brasil, aliada à relação custo-benefício do tempo integral, na prática, inviabiliza sua universalização no ensino fundamental (PARO, 1988a; BRANDÃO, 2009). Nesse sentido, o MEC concebe o PME como um *programa indutor* a que os municípios e estados tomem iniciativas objetivando criar seus próprios programas de EETI. Assim, juntam-se os recursos e possibilidades do PME com o programa próprio do estado ou do município, como é o caso do estado do Espírito Santo e do município de Vitória, por exemplo, que têm programas próprios atuando em articulação com o PME.

Entretanto, nas condições de relação federativa hoje no Brasil, que sobrecarrega os municípios com a oferta da educação infantil e do ensino fundamental, essa política de indução é polêmica e também motivo de tensões. Célia Vilela Tavares, com sua experiência de ex-secretária de educação e membro da direção da UNDIME, traduz bem essa realidade e os arranjos e procedimentos que se fazem necessários para assegurar o funcionamento, ainda que com certa precariedade, do PME:

O mais Educação não se constitui na educação de tempo integral que a gente tanto defende, isso precisa ficar claro, e até mesmo o próprio MEC em determinado momento parou um pouco de utilizar essa linguagem, para falar que ele é indutor que a partir dele você pode criar as condições [...] O PME, por si, não garante aquilo que a legislação diz do tempo integral, permanência do aluno por sete horas, sob a responsabilidade da escola por todo esse período com atividades diversas[...] . Quando o MEC foi possibilitando os municípios de fazerem a adesão,[...] a chegada do PME deu uma certa desestabilizada porque os nossos equipamentos públicos não estão preparados para receber os meninos no outro turno porque eles estão na sua capacidade máxima de atendimento, e aí começou-se a utilizar vários espaços e não podemos negar que isso criou um certo problema, algumas escolas conseguiram se ajustar a essas coisas, outras não.

A visão assistencialista da EETI, com uma supervalorização do seu caráter preventivo à marginalidade e a ênfase do tempo integral como alavanca para a superação de todos os problemas da sociedade parece ser predominante (CAVALIERE, 2007; BRANDÃO, 2009). Isso leva a escola a perder o seu foco específico, pois a instrução fica reduzida a patamares muito insignificantes e por trás do caráter da escola pública está a concepção de pobreza como problema moral, que seria combatido por meio da educação integral (PARO, 1998). As considerações de Denise Quadros falam dos reflexos desse debate no Conselho Municipal de Educação de Vitória (COMEV):

A questão da pobreza – aí realmente dá o dissabor que está temperando o COMEV – porque eu acredito na educação em tempo integral exatamente como uma política universalizada e esse recorte do assistencialismo e da vulnerabilidade incomoda muito . Se o nosso país faz a opção de uma gestão da pobreza, isso tem leituras que

chocam. É uma política articulada falsa [...] Esse discurso tem manobras certas para não efetivar o que a gente acredita de uma educação em tempo integral para todos, para oportunizar e ampliar uma jornada de estudo.

Ana Moscon reflete bem o processo histórico da construção da política da EETI em Vitória:

Em Vitória, nós estamos há quase dez anos nesse formato de assistência, avançou e seria necessário naquele momento [...] só que eu entendo que a questão da assistência tem que ter uma data para começar e uma data para terminar, pois nesse período o projeto tem que ser maior, senão a gente não consegue avançar ou então vai estar gerindo assim a pobreza mesmo, e nada para além disso [...] Eu entendo que Vitória, a capacidade financeira dela teria condições de estar fazendo um planejamento e projetando uma unidade (de tempo integral).

A nosso ver, os avanços da EETI nos últimos dez anos e do PME, particularmente, nos seus sete anos de vida, são muito significativos, se comparados com os seus próprios dados, conforme os números oficiais que já comentamos neste trabalho. A ampliação da jornada escolar no Brasil, em face da imensa demanda, tem que se deparar com desafios de toda ordem, desde os recursos financeiros, as limitações legais, a relação federativa, as desigualdades regionais, os baixos salários.

O caráter da EETI e do PME devem ser analisados também na sua relação com os outros programas federais constantes do Plano Brasil Sem Miséria, sobretudo o PBF, que tem uma articulação direta com a escolarização, em vista das condicionalidades. A análise de Magali Abker expressa bem as várias dimensões da complexa relação entre PBF e PME, que está produzindo, de fato, o acesso e a permanência dos estudantes na escola, demonstrando que a focalização nos mais pobres nestes 10 anos do Bolsa Família vindo sendo eficaz do ponto de vista de tornar visíveis e presentes no cotidiano escolar uma imensidão de crianças/adolescentes que ainda estavam fora da escola.

O tempo integral e o PBF é uma política de assistência, e é universalista se partir do ponto de vista de qual é o seu público alvo. O público alvo do programa são famílias com renda de até cento e sessenta reais *per capita* que vão receber então o benefício, [...] sobre o impacto do Bolsa Família nas escolas, as crianças que são beneficiadas do programa têm uma frequência e uma permanência superior àquelas com perfil parecido, mas que não recebem o benefício. Então isso já é fato, a focalização do benefício, a focalização do cadastro único, a cada ano que passa ela melhora, porque assim nós vemos e pensamos: será que estamos atendendo realmente a quem precisa? (Magali Abker).

A nosso ver, as chamadas políticas compensatórias, também entendidas como políticas de assistência/focalizadas/especiais, de afirmação positiva, são imprescindíveis para amenizar as múltiplas expressões da questão social e fortalecer os sujeitos envolvidos, mas precisam ser conectadas com procedimentos capazes de oportunizar a autossustentação das famílias e

comunidades atendidas, atribuindo sustentabilidade às ações (CATTANI, FERRARINI, 2010). Assim, é possível compreendermos que, neste contexto histórico em que estamos, essas políticas de assistência, desde que articuladas com as várias políticas sociais em um projeto maior – como é o caso do Plano Brasil Sem Miséria –, podem ser, ao mesmo tempo, emancipatórias. A fala de Magali Abker ilustra bem essa tensão e essa possibilidade:

Hoje a média do estado do Espírito Santo é de cento e sessenta reais por família[...] e a gente sabe que com esse dinheiro você não salva nenhuma família, mas você consegue subsidiá-la [...] com algo que no final do mês ela vai ter certeza que ela vai ter condições de pagar [...] isso é uma realidade, o número de famílias beneficiadas no Bolsa Família Micro Empreendedor triplicou no ano de dois mil e treze. [...]. Eu não concordo de forma nenhuma (que o PME e PBF sejam uma proteção reducionista e minimalista que fomenta o conformismo e a apatia). O conformismo e a apatia estão mais no ser humano, receba um benefício ou não, são características próprias.

A fala de Magaly Abker se referencia, a nosso ver, na perspectiva de Amartya Sen, enfatizando as oportunidades associadas a *diferentes liberdades* de escolha, os *intitulentos* que possam ser adquiridos por uma pessoa.

Célia Vilela Tavares destaca a articulação com as políticas macro-econômicas, na perspectiva da ampliação da escolaridade, da elevação de renda, da geração de emprego: “Eu penso que o Ministério de Desenvolvimento Social ainda têm dificuldade de divulgar dados, porque eles tem dados que a grande maioria não conhece, o IPEA tem dados super significativos”.

A qualidade da escola pública e da EETI e sua função prioritária de melhoria da aprendizagem e/ou de combate à pobreza e à vulnerabilidade social depende também do profissional da educação, um dos seus principais agentes. Para Cavalière (2013), o caráter de assistencialismo e precariedade, e o trabalho sustentado em voluntários e monitores no PME, tudo isso é incompatível com a educação de qualidade e o caracterizam como um Programa de gestão da pobreza, indutor às prefeituras no modelo precário.

O depoimento de Edna Arrebola constata essa realidade, apontando a importância dos monitores junto aos alunos, as fragilidades do seu vínculo com o Programa, o que gera rotatividade dos monitores, e as alternativas para lidar com essa precariedade:

A minha avaliação para o Mais Educação ela é boa, e aí eu vou falar de uma questão que é muito séria e importante, que não pode ser negligenciada, que é a questão do profissional, aqui funciona bem porque eu tenho uma equipe muito boa [...] o monitor do acompanhamento pedagógico do PME pode trabalhar com dez turmas, e a Magda(monitora) trabalha com a gente dois horários, de manhã e de tarde, e tanto melhorou pra ela quanto pra nós, porque ela faz aquele link com os professores nos

dois turnos, então está funcionando muito bem. Eu acho que a qualificação profissional dos monitores ela faz um diferença sim, por conta do próprio conhecimento pedagógico, [...] além disso tem a questão pessoal [...] então a formação é importante, mas ela não é tudo. Todos que trabalharam aqui eles já vêm de uma experiência do integral (da Prefeitura de Vitória) ou do PME e, aliado a isso eles foram buscar o crescimento de formação acadêmica[...] eu penso assim, que uma melhor remuneração ajudaria a trazer pessoas com uma melhor qualificação também, porque a gente corre o risco da pessoa conseguir algo melhor e estar aqui hoje e largar, e se remuneração fosse um pouco melhor provavelmente a pessoa não sairia daqui, porque cria vínculo com este trabalho.

A nosso ver, o PME se situa agora num contexto de transição, priorizando aqueles historicamente excluídos, na perspectiva de *ação afirmativa* em vista de ampliação, no contexto do PNE 2014-2024. Assim, como afirma Piovesan (2005) o PME representa uma política compensatória urgente e necessária, criando as condições para que, por meio dela, se transite da igualdade formal para a igualdade material e substantiva.

#### 4.2.2 Função social da EETI e do PME: melhoria da aprendizagem ou acolhimento, proteção e cuidado?

Uma das tensões mais debatidas e objeto de controvérsias refere-se ao papel da EETI como melhoria da aprendizagem e do desempenho escolar *versus* a função de proteção e cuidado. Constata-se como potencialidades, inovações e vantagens a possibilidade de a EETI interferir positivamente no processo de aquisição do conhecimento, no desenvolvimento intelectual/social, a melhora do desempenho dos alunos em avaliações externas e a redução das taxas de evasão e reprovação (CALDEIRA, 1993; DIB, 2010; COSTA, 2011).

Outras análises críticas evidenciam que os programas sociais de gestão da pobreza na escola se reduzem à simples frequência escolar e limitam o cumprimento do direito à educação em sua plenitude de formação humana e cidadã (IOSIF, 2007; ALGEBAILLE, 2009, CAMERINO SANTOS JUNIOR, 2012).

A nosso ver, as duas funções se interpenetram e se complementam mutuamente, sobretudo se considerarmos o perfil de grande maioria dos estudantes participantes da EETI e do PME hoje. Entretanto, entendemos que as análises mais críticas tendem a desconsiderar a potencialidade dos (das) estudantes pobres e percebê-los(las) apenas como carentes e desprovidas(os) de capacidades intelectuais e interesses de ordem cognitiva, artística, cultural. Alguns excertos-longos, mas eloquentes - da entrevista coletiva com as(o) estudantes

A, G e V (letras iniciais dos seus nomes) traduzem bem essas possibilidades. Os alunos começam destacando a preferência pelos passeios e atividades lúdicas:

Marlene: Vocês estão no tempo integral há quanto tempo?  
 G: 5 anos.  
 A: 3 anos.  
 V: Eu tenho 1 ano com esse vai ser o segundo.  
 Marlene: O que vocês gostam, o que não gostam.  
 G: Eu gosto dos passeios que tem cinema, que tem piscina.  
 Marlene: Dá um exemplo de 3 passeios que você gostou muito.  
 G: Cinema lá na Ufes...  
 Marlene: Vocês costumam ir lá muito, ou vocês vão lá só de vez em quando?  
 V: Toda quarta-feira  
 Marlene: Vocês gostam de quê mais ?  
 G: Fazenda Xuri (Vila Velha), que tem um monte de coisa, um monte de brinquedo.  
 Marlene: Na fazenda Xuri vocês vão o dia todo?  
 G: Ai lá tem lagoa tipo jacaré.  
 A: .... ai a gente pede ao professor e a gente falta aula, algumas vezes, a gente vai bem cedinho e volta 14 horas.  
 Marlene: V. e você o que você mais gosta?  
 V: O que eu mais gosto é das atividades aqui do integral, dos passeios, gostei do passeios que nós fomos no (parque) TROMBINI.  
 Marlene: O pessoal do integral se esforçam em arrumar passeios para vocês?  
 V: Muito. Gosto de ir no cinema, nos parques.

Constatamos que as oportunidades culturais, de lazer, de conhecimento de outros bairros e lugares atrai muito as crianças, pois, em geral, esses alunos têm poucas oportunidades de realizar passeios com as próprias famílias. Assim, as excursões representam uma experiência significativa, que pode/deve se traduzir também numa forma de conhecimento.

Marlene: Esse passeios no cinema também ajudam no aprendizado?  
 A: Depois, quando a gente chega aqui, a gente faz um resumo.

As oficinas e atividades de acompanhamento pedagógico, mais propriamente articuladas à dimensão da aquisição do conhecimento e do “reforço escolar” representam a possibilidade de o PME interferir positivamente no processo de aquisição do conhecimento, na perspectiva do direito à educação, na ampliação das oportunidades e condições de aprendizagem, no aumento quanti-qualitativo do espaço e tempo democráticos, independente da lógica perversa do mercado (Gonçalves, 2006). Vejamos esse outro trecho da entrevista com os alunos:

Marlene: E das oficinas realizadas aqui na escola? Falem das coisas que você mais gostam aqui na escola.  
 V: Hip Hop, a ginástica e o reforço.  
 A: Educação Física, o reforço e a ginástica.  
 G: Hip Hop, reforço e educação física.  
 Marlene: Quando vocês falam educação física e ginástica é a mesma coisa?  
 A,G: Educação física ensina futebol, vôlei e ginastica faz a gente fazer exercício para melhor o corpo.

Marlene: V, porque você gosta do hip hop ?

V: Porque eu não tinha muito movimento no meu corpo, ficava muito dura, não gostava de fazer. E agora eu estou bem melhor fazendo hip hop.

G: Tem ajuda aqui no tempo integral.

Marlene: É isso que eu queria saber, vocês estão até aqui agora nesse horário de acompanhamento, o que vocês acham desse reforço?

G: Legal, ajudou muito, ontem teve prova, aí valia 8 e eu tirei 8, e a professora que estudou me ajudou muito. A professora me elogia.

Marlene: A, você veio para cá e você melhorou em quais matérias?

A: em todas.

Marlene: Mas nas outras séries, português como você era ?

A: Na verdade eu acho muito bom , porque eu quero que minha letra fica muito boa aí eu vou lá e vou treinando.

Marlene: Tudo bem , mas você gosta de ler livro? Pega livro para ler?

A: eu até peguei um monte daquele ali para ler.

Marlene: E as atividades que tem aqui na escola, o reforço, você gosta?

V : É o que eu mais gosto

Marlene: Fala um pouquinho do reforço, porque você gosta?

V: Porque eu tirava muita nota baixa, de 10 eu tirava 5, aí eu fui pro reforço, aí eu comecei a fazer, aí nas provas valendo 10 eu tirava 9 e 10 ...

Marlene: Então você sentiu que você melhorou mesmo. As professoras notaram isso ?

Vitória: Hum , a Ruth e a Rita notaram bastante.

Marlene: G, Você gosta de estudar?

G: Gosto

Marlene: Já gostava antes de vir para o integral?

G: Sim

Marlene: Gosta mais agora ou menos?

G: Mais agora.

A: Bem antes de eu entrar no integral, na sala de aula eu tirava muitas notas baixas, muitas, muitas e muitas [...] aí eu passei a vir no tempo integral, eu passei a me interessar muito com esse reforço, aí foi passando o ano, fiquei aqui prestando atenção.[...] eu nem ligava, não ligava muito, eu só copiava e colava de alguém, eu não conseguia entender, não chegava na minha cabeça.

Esses depoimentos mostram que os estudantes valorizam também as oficinas de acompanhamento pedagógico e sabem o seu valor. O depoimento do secretário de educação de Vila Velha, Wallace Mills, aponta nessa direção:

Eu estava até agora com o prefeito, e ele falou uma cena que ficou muito marcada na imaginação dele, ele estava andando por João Goulart (*bairro de periferia de Vila Velha*) e encontrou três crianças [...] de uniforme e ele abordou as três crianças, e perguntou aonde elas estavam indo. Aí elas responderam que estavam indo fazer o reforço no contraturno; aí ele perguntou: mas o que é isso esse reforço do contraturno? Aí elas souberam responder que era da educação integral. Então quer dizer que o menino associou que o reforço pedagógico que ele está indo fazer na escola é uma educação integral.

Estudos demonstram que programas de EETI causam impactos positivos e identificáveis a favor da aprendizagem dos alunos das EETI, quando comparados aos avanços apresentados por alunos das escolas de tempo parcial (DIB, 2010). Mool fez um estudo comparativo das notas do Ideb obtidas pelas escolas que estavam no PME desde 2008. Ela cruzou dados de 2009, que foi o segundo ano do Programa, com os obtidos no Ideb em 2011, e verificou

redução da evasão escolar e melhoria do aprendizado nas disciplinas de língua portuguesa e matemática. “Isso significa que as crianças vêm mais sentido no aprendizado escolar e que as atividades propostas são significativas para elas”, diz<sup>19</sup>.

As funções pedagógicas, articuladas com as da EETI, possibilitam uma maior convivência entre as pessoas e uma alternativa no compromisso com o processo de formação de pessoas (KIRCHENER, 2009). A postura dos monitores, as práticas educativas da EETI, podem trazer a melhoria da autoestima, do interesse e dos resultados escolares dos alunos (MATOS, 2011). O depoimento das/do alunas/o sobre os monitores do PME/EETI, traduzem essas possibilidades:

Marlene: Agora deixa eu perguntar uma coisa para vocês, os monitores do tempo integral, gostaria que vocês falassem de cada um, fala para mim como eles são, cada uma fala de um .

G: J é esse aí que acabou de gritar

Marlene: O J é monitor de quê ?

G: De dança e educação física

Marlene: Como ele é, vocês gostam?

G: Algumas vezes que tem dois gêmeos que brigam lá em baixo[...] Os meninos são todos atentados

A: Tem 5 anos de idade, são muito pequenos...

Marlene: Porque a educação integral é tudo misturado.

A: é os pequeninhos com os grandes

Marlene: todo mundo. Mas assim fora isso, ele é legal como professor.

A: Edna é legal

Gl: o J é legal quando ele não briga, quando ele briga é muito enjoado, não dá para aguentar ele. ...a mania dele é de ficar protegendo os pequenos, ele não presta atenção entendeu, ele não olha ...

Marlene: Ele protege mais os pequenos né

A: e dá bronca na gente

Marlene: Vocês acham que ele dá bronca em vocês de forma injusta?

G: Ele dá bronca e chama para sentar ali, aí começa a rir, aí ele ficando olhando para minha cara com esse cara assim... aí a gente começa a rir lá , aí cada um implica com o outro lá aí depois nós saímos tranquilos de lá.

Marlene: Mas você gosta das atividades que ele dá?

G: Gosto

Marlene: A. , outro monitor, fala

A: M., do reforço . Bem, ano retrasado e ano passado ela já era professora daqui do integral , do reforço, ela que me ajudou muito, muitas vezes de passar, de estudar, de passar na prova, e eu achava muito legal. Aí eu vejo o amor que ela tem com a gente, ela não é aquelas professoras que dá aula e sai, ela é uma professora que abraça a gente.

Marlene: ela é mais ou menos nova ou é mais ou menos da minha idade assim?

V: 42 anos

A: Isso, ela tem um amor muito grande pela gente, chata ela não é não

Marlene: Você sente isso, afeto que ela tem, carinho por vocês , vocês concordam com isso G, V?

V: ela falou até que sentiu saudade

Marlene: V. , você vai falar de qual?

---

<sup>19</sup> Disponível em: [www.undime.org.br](http://www.undime.org.br), acesso em 20/08/2013

V: a de Hip hop .Ela é muito legal, ela faz um monte de palhaçada com a gente...Ela é igual a gente, ela é criança igual a gente e mais adulta com o namorado, e com a irmã dela.

Marlene: Ela é jovem ?

V: É, ela tem 18 anos

A: ela trata a gente como se fosse a nossa irmã mais velha, muito legal

G: E muito sexy

Marlene: A galera em geral gosta dela

V: Sim

A: A Z é assistente, olha quem fica fazendo bagunça, briga.

A: Eu não gosto muito dela não, porque a gente já esta bem maior, a gente sabe que tem que andar na calçada, mas não precisa andar um atrás do outro como criança. É que ela trata a gente como se fosse criancinha

V: É

G: A Edna, eu amo ela, ela é legal, você viu ela né. Quando vai fazer fila ela fala, quando a gente faz bagunça ela olha

A: deposita uma confiança na gente

Marlene: Vocês sentem uma relação assim legal...

A: *Amorosa*

A: Basta a Edna falar uma vez que todo mundo obedece

Marlene: Vocês sabem que ela não fala toda hora

V: A Z fala bem assim “ Ah tem que conversar “, mas não pode ficar só conversando, porque senão não dá certo e as pessoas vão continuar fazendo e se falar “ você está de suspensão de 3 dias porque você fez coisa errada.

As atividades de acompanhamento pedagógico, quando bem realizadas e de forma articulada com o período regular, são muito eficazes e valorizadas, tanto por parte dos alunos quanto por parte dos professores do horário regular.

Os alunos que têm vindo pelo PME, eu vi uma coisa muito interessante, alunos da sexta série que têm dificuldade se oferecendo pra ir pro reforço do Mais Educação. Então eles estão vendo que os colegas que já estão no programa estão com um resultado melhor [...] Inclusive o que eu tenho todos os dias são alunos querendo vaga para o tempo integral. [...] Eu tenho depoimentos de professores que são fantásticos. Tinha uma professora que ela trabalhava com o quinto ano, e tinha um menino[...] e aí essa professora chegou a sugerir à mãe desse aluno que retirasse ele do tempo integral, porque ele não estava rendendo dentro da sala de aula e ele estava ficando cansado [...]aí eu falei:“ Professora, no começo é um pouco difícil pra eles, eles saem de uma rotina deles e vêm pra uma rotina totalmente diferente, que é muita atividade[...] No final do ano, ela chegou pra mim e falou: olha, professora Edna, lembra aquele menino que eu sugeri que a mãe o retirasse, ele é o melhor aluno da turma! (Edna Arrebola)

Entretanto, outros estudos comprovam pouco ou nenhum impacto positivo em termos de proficiência e aprovação escolar (AQUINO, 2011) considerando mais os ganhos em termos de redução do trabalho infantil e de proteção social. O histórico de exclusão das classes populares da escola brasileira, por si só, já justifica a obrigatoriedade ainda tão recente de frequência à escola, agora estimulada pelo PBF, e, certamente, traz benefícios pelo simples fato de a criança estar regularmente na escola

Eu vejo o resultado disso quando vejo a mãe falando: “ Filho vai pra escola, senão eu não recebo o meu bolsa família. “ , então a mãe que está recebendo o bolsa



família se não servir pra nada o menino está indo à escola, [...] talvez por conta do bolsa família, mas não só por isso, mas ele vai se acostumar a ir todo dia à escola, a mãe vai se acostumar a levar o filho pra escola, vai participar da reunião da escola (Maria Angela Cabral).

Essas reflexões trazem à tona debates complexos e desafiantes, que dizem respeito não apenas ao PME, mas também à escola regular e à sua relação com as condicionalidades do PBF e que, obviamente, repercutem, às vezes de maneira mais intensa, nas experiências de EETI/PME. Esses debates falam de um cotidiano escolar em que a função da escola, para além da questão da aprendizagem ou do acolhimento, se depara com o sentido da sua função social, do seu caráter, das dificuldades que apresenta ao incorporar os segmentos mais empobrecidos.

A grande questão que nós da educação não demos conta e não vamos dar conta, com este problema todo que estamos vivenciando com a ausência dos limites, da questão da autoridade, da família, da sociedade, porque nós estamos vendo que não é só a autoridade do professor que foi colocado em cheque [...] o menino acha que pode tudo, e você às vezes fica em uma situação que dentro do espaço escolar, ele não cumpre as regras, e aí a gente se pergunta qual é a solução. [...] Então este menino precisa estudar porque o bolsa família determina, e eles sabem que têm que frequentar a escola porque senão eles vão perder, [...] e esse benefício fazem eles vir até escola. Só que esse menino já tinha perdido essa referência de limites, de autoridade. Então a mãe busca uma ajuda, então nós temos que contar com uma equipe um pouco maior, uma assistente social, psicóloga porque esses tipos de situações são frequentes dentro do ambiente escolar (Célia Vilela Tavares).

Na contramão dessas dificuldades – que são reais e intensamente presentes no cotidiano das escolas e do EETI –, os programas de EETI, em sua articulação com o PBF, tendem a enfatizar o protagonismo e a presença afirmativa dessas infâncias-adolescências populares, seus esforços por sobrevivência, por cuidado, seus esforços por articular tempos de trabalho e sobrevivência e tempos de escola (ARROYO, 2012). Constata-se, também, a importância dos governos investir mais nas escolas que têm apresentado menor IDEB e com maior presença de beneficiários do PBF.

[...] talvez é tentar que essas escolas preparem também para a vida, com disciplinas que não só necessárias para o mercado de trabalho, mas que também venham reforçar outros valores. As escolas que foram escolhidas para o tempo integral, são escolas com maioria PBF, ou seja, mais de cinquenta por cento das crianças PBF estão naquela escola, e surpreendentemente ou não, foi se observando que são escolas mais depredadas, sem recursos, demandando infra-estrutura e tecnologias, são as mais sucateadas [...] Então esse é um passo que está se dando, e o investimento que está sendo feito nas escolas para que a infraestrutura dela melhore ainda é maior do que o foco em trazer todas as crianças PBF em tempo integral [...] a criança ela se sente atraída por uma escola bonita.(Magali Abker).

Constata-se uma grande confusão da escola pública em relação à sua própria identidade, pela grande demanda de funções que são atribuídas a ela, tanto no aspecto do ensino dos conteúdos escolares, quanto nas funções sociais, sem terem recursos para isso..

A imagem que a gente coloca é nesse sentido, não nessa perspectiva da educação como salvadora, [...] porque a gente sabe de toda a vinculação com as políticas econômicas, as políticas sociais e da necessidade de estar com esta articulação. Então a escola não pode ser vista como a salvadora (Denise Quadros).

Na contemporaneidade brasileira, de fato, a escola básica adquiriu uma tal abrangência e capilaridade que a tornou um espaço extremamente relevante, exigindo muito maior competência e capacidade organizativa na sua gestão político-pedagógica e administrativa.

Acontece um monte de coisa ao mesmo tempo, que você tem que estar ali resolvendo, estar encaminhando o menino ao mesmo tempo, encaminhando para aquilo, chama a família, e não sei o quê, então não consegue naturalmente planejar, pegar o currículo da escola, você não consegue. O pedagogo não consegue exercer a função dele na escola junto com o professor, junto com aluno, chegar junto com o aluno com dificuldade, conversar, ver, traçar uma plano de trabalho com aquele aluno (Marcia Sagrillo).

Segundo Cavaliere (2002b) para a construção de uma organização do tempo escolar mais flexível, menos presa aos rigores das rotinas burocráticas esvaziadas, necessita-se, ao contrário do que possa parecer a primeira vista, de um nível de organização muito mais desenvolvido e flexível, em que se recriem horários e regras em função de um projeto mais ambicioso do ponto de vista das oportunidades formativas.

Tenho um monitor que vem trabalhar segunda e quarta com a atividade de educação para a sustentabilidade, tenho uma pessoa da tarde e o Igor que fica de manhã, quando eles se encontram o Igor fica aqui até quase meio-dia, a Glória chega antes do Igor ir embora, para eles fazerem um planejamento para o trabalho dele e dela ficar par e par (Edna Arrebola).

Esse formato de escola está falido e a gente precisa dar um basta nisso. Fala-se muito que o aluno hoje mudou, concepção de família mudou e a escola esta lá engessada, o professor com sua carga horária ali fechada e tal, isso está falido, é preciso romper com isso. [...] hoje a tendência da escola é muito mais uma coisa articulada conceitualmente falando, [...] ela tem que estar articulada, eu não consigo mais pensar em escola focada em mim mesmo, eu tenho que estar com os meus pares[...] entender o que é a escola para de fato atender esse estudante (Ana Moscon).

Como analisa Cavaliere (2007), só na perspectiva de que mais tempo represente a oportunidade de uma outra qualidade de experiência escolar, é que a EETI trará alguma novidade ao sistema educacional brasileiro.

A questão da qualidade e da permanência, a educação integral é um potencializador enorme, porque ela vai na variável fundamental que é a relação da criança com a escola, quanto mais diversificada for essa relação com escola, atividades esportivas, sócio-culturais e até mesmo pedagógicas, você criando esse tipo de relacionamento com a escola e junto vem trazendo a família também. Esse passa a ser o grande diferencial do desafio maior que é aumentar a proficiência. Nossos alunos precisam aprender mais e melhor. Então eu acho que a educação integral, ela é importante por isso, porque ela faz primeiro o fortalecimento desse compromisso com a educação e, em segundo, porque ela é capaz de transformar a escola como plataforma, indução de desenvolvimento local, então a escola deve e pode ser a plataforma de desenvolvimento da cidade (Wallace Mills).

#### 4.2.3 EETI, PME e sua relação com o PBF no combate à pobreza e à vulnerabilidade social

Com a definição de atribuições e normas para o cumprimento da condicionalidade da frequência escolar no PBF, há onze anos, pela PI 3.789/04 (MEC/MDS), ocorreu uma revolução cultural, pedagógica, operacional, metodológica e política nas relações entre a escola pública básica e os segmentos pobres ou muito pobres no Brasil. Ainda que o ensino fundamental fosse obrigatório desde 1971, pela Lei 5.692/71, os dados de evasões, reprovações e exclusões dos segmentos empobrecidos/excluídos/discriminados da escola continuavam sendo um grande desafio para as políticas educacionais nos três níveis da Federação. A importância da educação no enfrentamento à pobreza e à vulnerabilidade social, embora seja discurso recorrente do senso comum, da mídia, dos poderes públicos, apresenta várias dimensões e controvérsias em relação ao seu caráter.

O PBF se tornou um fator gerador de críticas, na medida em que o processo de consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o projeto de construção de um Sistema de Proteção Social mais amplo e universal no país estão inscritos como direito constitucional universal.

Nos anos iniciais do PBF, as análises críticas apontavam a ineficiência de esforços articulados intersetorialmente para equacionar as diversas facetas da pobreza. Com o passar dos anos, constatou-se a obtenção de melhorias no acesso da população pobre aos serviços, principalmente no crescimento nas taxas de matrícula e ampliação da frequência das crianças pobres às escolas. A partir do Plano Brasil Sem Miséria (2011), as interfaces do PBF e do PME com os demais programas sociais do governo federal e a regulamentação das políticas intersetoriais articuladas explicitaram as vinculações efetivas entre as várias políticas (por exemplo, entre o PBF, o PME, o PRONATEC, o Minha Casa, Minha Vida, o Luz para Todos,

Água para Todos). O banco de dados do sistema CadÚnico tem sido um grande sistema de informações e planejamento das políticas intersetoriais articuladas, nos três níveis federados, com ações/programas concretos que buscam se direcionar às questões de moradia, creches, serviço de saúde e assistência social. Mas as tensões e ambiguidades presentes na relação entre a educação e o combate à pobreza se manifestam nas falas dos nossos entrevistados.

O PBF é uma junção de diversos programas que existiam; um programa de transferência de renda que não é vitalício [...] mas não acredito que o programa vá acabar não, porque do mesmo jeito que um sai da pobreza, tem outro entrando, a gente não pode esquecer da conjuntura sócio- econômica que nós vivemos, então achar que vamos acabar com a pobreza e nunca mais vai ter pobre ou extremamente pobre é algo que sai da realidade. [...] a geração que começou a receber o benefício ela provavelmente vai terminar a vida recebendo o benefício porque as transformações que o programa propõe é de médio a longo prazo [...] Hoje o Brasil gira em torno do PBF se a gente for falar em termos de assistência social na transferência de renda, pois trabalho, educação, energia elétrica, água, INSS, todos esses programas tem como prioridade as pessoas beneficiadas do PBF. Hoje, a gente tem dezoito programas que usam a base do CadÚnico e o do PBF intensivamente. Não existe outro banco de dados no mundo que possui o mapeamento da população pobre e extremamente pobre como o Brasil, hoje é a tecnologia social mais avançada do planeta (Magali Abker).

Observe-se na análise de Magali Abker a convicção de que o PBF não vai acabar com a pobreza, “porque do mesmo jeito que um sai da pobreza, tem outro entrando, a gente não pode esquecer da conjuntura sócio-econômica que nós vivemos”.... Assim, ao mesmo tempo em que ela reconhece que haverá transformações a médio e longo prazo e que *há uma articulação das ações sociais do Governo Federal* a partir do CadÚnico, manifesta uma certa naturalização da pobreza, embora também pontue a influência de condições sócio-econômicas na sua produção.

Os entrevistados manifestam a percepção de que a articulação dos vários programas e políticas é fundamental para enfrentar as situações de pobreza e vulnerabilidade, já que essas são multidimensionais e complexas.

[...] a gente percebe que essa criança que vem para a escola, ela está no contexto de vulnerabilidade muito forte, ela chega e pode ficar na escola mas ela está à parte dos processos, mesmo com todo o envolvimento que a escola faz de incluir essa criança, puxar para dentro do contexto de aprendizagem, ela está totalmente vulnerável, às vezes por causa de violência doméstica, contexto de tráfico. Aí não basta só escola, ela precisa de um atendimento psicológico, ela precisa de um atendimento, de assistência familiar, então acho que é tão importante quanto as demais políticas. (Ana Moscon)

Se você nasce em um local sem saneamento básico, sem uma moradia própria, não tem uma escola que vai dar conta de toda a precariedade vivida na infância, e então eu não acho que a escola tenha que dar conta, a escola é um ingrediente

importantíssimo pelo período no qual a criança e adolescente está lá dentro [...] (Magali Abker).

Essas ambiguidades na análise, a nosso ver, expressam as tensões que orbitam em torno do PBF na sua relação com a escola, com os outros programas sociais federais e, especialmente, com o PME. Assim, vários estudos alertam para o fato de essas condicionalidades reforçarem a negação de direitos e favorecerem a visão dos pobres como responsáveis pela situação de pobreza em que se encontram, gerando com isso um retrocesso histórico. As falas a seguir expressam pontos de vista com diferentes nuances da questão. Embora se considerando a importância estratégica da educação, não se pode atribuir a ela, unicamente, o papel de combater a pobreza, a vulnerabilidade social e as suas causas estruturais.

Eu acho que ela (a educação) é estratégica (no combate à pobreza) porque nossos estudos mostram que, se você quer mudar determinadas situações, você investe na educação e na formação. Nós somos testemunhas do lugar que nós viemos e até mesmo a nossa própria história mostra que, pelo caminho da educação, nós evoluímos e ocupamos nossos espaços, e muito seletivamente, seletivo no sentido de que poucos. Então nós temos que criar condições pra que mais e mais vençam, e que vençam pelo caminho da educação, mas o problema é *transferir isso, como se fosse papel só da educação, a solução seria dar o tempo integral*, os meios de comunicação divulgam isso... (Celia Vilela Tavares).

Eu vejo uma ligação muito direta assim mais educação e menos pobreza[...] Eu acredito nisso em toda relação, porque um povo mais educado, isso não é assim: vamos todo mundo para a escola e o Brasil resolveu o problema da pobreza. Não, o povo tendo educação de qualidade ele tem condições de fazer parte desta elite que faz essa política, que faz os programas, então eu acredito na educação como ascensão social sim. [...] eu acredito que existe uma ligação muito direta, não a curto prazo, não sequencial, colocar todo mundo dentro da escola. Não é o que o Brasil fez. (Márcia Sagrillo).

O referencial analítico da abordagem das capacidades, de Amartya Sen, indica que a promoção da justiça social deve buscar reduzir as desigualdades vividas pelos sujeitos em sua capacidade de escolher entre diferentes estados ou ações que, para eles, configurem uma vida digna e autônoma. Essa parece ser a perspectiva das falas que destacam a importância da educação como uma forma de proporcionar as condições e capacidades para o sujeito sair da pobreza.

Se a gente pensar que a educação dá condições, dá o acúmulo de conhecimento, você pode pensar que é uma base para este sujeito, para que ele dentro do contexto social consiga avançar, mas não dá para a gente apontar que a educação resolve a pobreza. Aí são *outras políticas articuladas que de fato dão condições para que esse sujeito social possa sair desta condição de pobreza*, dessa condição que se aponta aqui. [...] Tem que envolver saúde, tem que envolver assistência, porque o sujeito com condição financeira para poder se bancar, ele *com conhecimento para pode estar avançando e ampliando suas perspectivas de acesso de direito*. Eu vejo que nessa associação de políticas aí esse sujeito cidadão realmente tem uma perspectiva de vida, mas não fechar educação, que educação resolve pobreza. Não, aí eu faço até

um paralelo, o esporte tira os meninos das drogas? Não, a gente convive com isso há séculos na educação física, e é uma luta constante porque não dá para você fechar nisso, esporte é saúde, esporte tira das drogas, da rua, isso é uma falácia. Então dizer que educação vai resolver pobreza também não vejo aqui, educação vai dar o que é papel dela o que é de sua atribuição, dar condições para que ele conheça e se sinta lá no direito de estar reivindicando o que seria a qualidade de vida dele na sociedade. Então eu vejo restrições de colocar que educação reduz a pobreza ou vai eliminar a pobreza e ponto, a gente precisa ir além disso (Denise Quadros).

Você tendo acesso ao conhecimento você vê que é possível chegar, você vê que aquilo não é uma condição pro rico, ele mesmo em uma situação econômica inferior ele também tem como chegar lá, é possível, através de informações, de conhecimento, se ele não tem informação e se ele não tem conhecimento ele não consegue nem almejar essa perspectiva, mas dizer que tirar ele da pobreza tem outros elementos (Ana Moscon).

Os avanços na consideração da diversidade na organização do trabalho pedagógico da escola são significativos. Entretanto, permanecem invisíveis a pobreza e as questões de gênero. Há uma necessidade de melhores condições para a política social de educação por meio de um financiamento que considere o Custo Aluno Qualidade, permitindo equipes multidisciplinares nas escolas com remuneração adequada e aportes de serviços e equipamentos que minimizem as precariedades próprias da situação de pobreza. O PNE propõe o CAQi, que aponta possibilidades nessa direção.

O incômodo e as manifestações contrárias ao PBF não têm sustentação objetiva e *seriam resultado do preconceito e de uma cultura de desprezo pelos mais pobres, estereótipos que precisam ser desfeitos no Brasil*, para que se tenha uma sociedade mais solidária e mais democrática (REGO; PINZANI, 2013). O PBF tornou visíveis e cidadãos cerca de 50 milhões de pessoas.

Tem uma rede que vai além da escola, que obriga ela a frequentar a escola e a unidade de saúde, o CRAS, o PRONATEC. Na verdade então existe uma rede, então assim é uma coisa que vai se articulando não precisa ter vários programas focados, e também tem o aspecto do bolsa família na economia, várias pesquisas mostram que o bolsa família interfere na economia, nos grandes centros, nas grandes cidades. Gerou não só isso mas como a questão da mulher que a mulher tem mais autonomia, porque antes ela ganhava cesta básica, ganhava roupa e agora não, ela tem um dinheiro que ela vai administrar, seja pra fazer unha, vai ser pra ela comprar geladeira (Maria Angela Cabral).

Vários estudos constataram que as políticas focalizadas, sobretudo o PBF, provocaram uma queda significativa na desigualdade de renda e nos níveis de pobreza. Assim, pode-se concluir que esses dois fenômenos estão relacionados, e que o PBF teve um papel muito importante, pois com um volume pequeno de recursos conseguiu gerar um significativo impacto sobre a queda na desigualdade e na pobreza. Entretanto, esses aspectos são pouco conhecidos, aprofundados, debatidos, ou simplesmente são considerados uma inclusão

precária e marginal. Nesse sentido, entendemos que o aprofundamento da relação entre educação e combate à pobreza precisa ser muito mais estudada e investigada.

Uma das questões que constavam do nosso roteiro de entrevista era sobre o caráter preventivo do PME à pobreza e à vulnerabilidade social. As opiniões dos entrevistados expressam uma concordância com o fato de que o PME possui esse caráter de prevenção, mas, ao mesmo tempo, manifestam uma preocupação com a estigmatização que isso produz nas crianças e adolescentes participantes, que passam a ser vistos como “os meninos do projeto”.

Essa política (PME) ela já surgiu no programa nacional como uma possibilidade de melhorar a qualidade de vida das crianças, então de certa forma o programa contribui efetivamente pra isso (a prevenção) [...] Contribui, isso é ótimo, mas ao mesmo tempo ele ajuda a estigmatizar, porque alguns meninos chegam a usar coletes né, então são os mais pobres. Eu fui em uma escola que trabalha muito bem, e os meninos usam colete do Mais Educação, é aquele verde fluorescente, por quê? Pra identificar de longe quem é do PME, então assim essa preferência dentro da escola pública ela estigmatiza. Eu penso que deveria ser pra todos... (Jaciára).

É interessante ouvirmos os próprios sujeitos alunos do PME falarem sobre como se vêem, como vêem outras crianças e como vêem o Programa:

Marlene: A primeira pergunta que eu quero fazer para vocês é porque vocês estão no tempo integral, como é que foi isso, quem escolheu, foi vocês quem quiseram, foi a escola, como é que foi?

G: Foi a minha mãe que colocou, aí eu fiquei desenvolvendo, aí eu fiquei e gostei.

A: Bem minha vó ficou sabendo que existia, ela não sabia que existia, aí também pela situação lá da minha casa, aí ela falou que achava melhor ficar aqui, porque além de brincar e estudar...

Marlene: Essa situação na sua casa você pode falar o que é A.?

A: A minha mãe ela trabalha o dia todo e minha vó fica na casa dela e não tem como ela ficar com a gente, e o meu pai é separado da minha mãe e não teria como a gente ficar sozinho dentro de casa, nem mexer com comida.

Marlene: São vários irmãos?

A: Eu tenho 2 irmãos, aí não teria como eu ficar sozinha lá cuidando dos 2.

Marlene: Eles são menores que você?

A: São

Marlene: Ai eles ficam com sua avó ?

A: Não, o meu irmão estuda integral lá da escola dele e meu irmão estuda aqui comigo, o outro.

Marlene: Então todos os 3 estudam em tempo integral.

A: Sim

Marlene: E você, V?

V: Foi minha mãe que me colocou no integral porque eu ficava sozinha com minha irmã, nos primeiros dias a minha irmã não queria levantar, aí eu fui lá levantei e vim sozinha, aí eu ficava sozinha e não podia fazer comida, cuidar da minha irmã.[...] Ai a minha mãe disse também que a Edna conversa com os pais primeiro para ver qual é a dificuldade que eles tem, não é a dificuldade não, é as coisas que estão acontecendo com a gente em casa, se os pais estão brigando, se o pai ou a mãe é usuário de drogas essas coisa

Marlene: Vê se pode ajudar né

V : ... que a gente não pode ficar no meio dessas pessoas, aí a minha mãe disse que conversam e depois vão lá e vê se a gente pode né ...

Os critérios de seleção podem contribuir, também, para práticas de estigmatização entre os próprios estudantes participantes e suas mães ou familiares.

Quando se fala assim - eu já ouvi isso de depoimentos de coordenadores do integral de outras escolas -, O Mais Educação ele só favorece os piores alunos da escola. Aqui (na nossa escola) nós temos prioridades, mas eu sempre falo que o Programa é voltado para o público e eu tenho uma diversidade muito grande no meio disso tudo. Então, assim, essa convivência entre as crianças que têm diferentes situações de vida, não existe um apontar pro outro e chegar a dizer um pro outro que o pai é tal coisa e tudo mais... [...] Uma das coisas mais sérias que a gente enfrenta é questão das mães que não teriam condições financeiras, materiais e emocionais pra ter filho, e aí a gente tá vendo essas meninas cada vez mais cedo engravidando e isso é uma bola de neve. Então esse trabalho é uma coisa também que nós fazemos muito... (Edna Arrebola)

As falas dos entrevistados evidenciam o fato de as condicionalidades reforçarem a negação de direitos e favorecerem a visão dos pobres como responsáveis pela situação de pobreza em que se encontram, gerando conflitos entre as famílias que conseguem a inclusão dos filhos no PME e as que não conseguem de imediato.

Vamos dar o exemplo da mãe que quer colocar o filho no Brincarte (Espaços do Tempo Integral para crianças de 4 e 5 anos), aí ela vem e conta que não vai conseguir porque no CMEI eles dizem que só vão pro Brincarte os filhos dos pais que estão presos, de mãe que faz o uso de drogas. Aí essa mãe diz: e eu que trabalho, meu marido não está preso e eu precisava trabalhar em tempo integral mas ninguém acredita ... será que a gente tem que ser safado[...] A mãe que não consegue e fala isso comigo, daí a pouco ela fala com a pessoa (que conseguiu a vaga), no momento de raiva [...] então as grandes confusões começam quando cada um quer ser o julgador de quem deve merecer o bolsa família ou não, quem deve merecer o horário integral ou não, porque entre os mais pobres existe a ideia da elite que os melhores que deveriam estar (nos programas), porque esses (os mais vulneráveis) não querem nada mesmo (Maria Angela Cabral).

A diversidade das crianças e adolescentes no PME e a situação que os levou ao Programa é manifestada na fala da aluna A.: “A minha mãe ela trabalha o dia todo e minha vó fica na casa dela e não tem como ela ficar com a gente, e o meu pai é separado da minha mãe e não teria como a gente ficar sozinho dentro de casa, nem mexer com comida”.

#### 4.2.4 Intersetorialidade, parcerias e articulações em redes nas relações do PME com os demais programas sociais

O debate sobre a Educação Integral deve se ancorar na concepção de educação escolar pública como legado republicano, direito inalienável de toda a sociedade e dever de Estado. Isso deve se articular com a compreensão de que os processos educativos vão para além da escola,



embora passando impreterivelmente por ela, mas tomando-se o cuidado com a visão messiânica e com a “hiper-escolarização” como resposta ao não aprender (MOOL, 2008). Essa tensão gera uma demanda no sentido da dimensão comunitária e intersetorial na articulação da oferta do PME. Políticas fragmentadas ou itens isolados são ineficazes para promover qualidade de vida e superar os complexos processos de pobreza e exclusão social.

Uma outra coisa que eu venho analisando e observando no desenrolar do programa (PME) aqui (em Vila Velha) é que há uma falha, desde a implantação do MEC com os gestores executivos, a relação do ministério com os gestores, secretários e os prefeitos é muito distante, e essa distância ela permanece do corpo pedagógico com a secretaria, com o programa. Nós não fizemos nesse ano que eu estou aqui, que é um ano só, nenhuma conversa, nenhuma pauta específica da educação com o corpo pedagógico, com a secretaria de educação, pra falar sobre a importância do PME na realidade do município (Jaciára).

Essa fala aponta para o fato de que, em geral, a organização governamental ainda é segmentada por conhecimentos, por saberes, por instâncias corporativas, gerando ineficácia e sobreposição de funções. A intersetorialidade precisa ser colocada como uma metodologia de gestão, além de ser uma concepção.

Na verdade, no ano passado, nós fizemos um trabalho de planejamento estratégico e aí, dentro do planejamento estratégico, a atenção à primeira infância era um dos projetos prioritários, que tinha toda essa intersetorialidade, educação, saúde. Então isso é uma obra em aberto, até porque isso é uma gestão com um ano e quatro meses, a gente vai construindo ela em função do tempo [...] Nós precisamos dessa intersetorialidade. Tanto precisamos que amanhã eu farei uma palestra sobre educação integral para todo o secretariado, para poder justamente buscar essas interfaces, porque nós temos que fortalecer essas *interfaces* (Wallace Mills).

Vinculada ao paradigma da intersetorialidade, a proposta da articulação em redes integra pessoas, serviços públicos, organizações da sociedade civil envolvidos com a com a realidade social e constituiriam um meio para tornar mais eficaz a gestão das políticas sociais. Abordagens críticas à perspectiva da *Cidade Educadora*, consideram que esse é um modelo precário e assistencialista de educação, com dificuldades de efetivação quando o território é carente de infraestrutura e de equipamentos sociais e culturais. Já na visão de EETI com uma concepção multissetorial, segundo a qual pode e deve ser feita também fora da escola, as atividades do tempo integral não precisam estar centralizados em uma instituição. As falas dos entrevistados manifestam essa tensão.

(A proposta da Cidade Educadora) vai ser muito difícil, mas eu acho que é possível, mas se isso ficar só por conta da escola não acredito que você vá constituir uma sociedade educadora, você teria que ter todos os setores governamentais dos três entes, municipal, estadual e o federal, então você teria que fazer com que os meios de comunicações locais também assumirem essa postura, teria que ser um grande pacto pela educação, nós estamos diante de uma situação que tal deveria ser uma

obrigação de todos, os meios de comunicação têm uma função importante no meio disso tudo... (Célia Vilela Tavares).

Evidencia-se a necessidade de a própria escola tomar iniciativas de buscar parcerias e fazer articulações no nível da comunidade ou da região em que está inserida.

Em alguns lugares algumas relações são mais fortalecidas, em alguns lugares as relações ainda por serem construídas. A escola Ernani de Souza agora tá fazendo uma parceria com a UVV pra poder usar a quadra, em contrapartida a UVV vai indicar os monitores de esporte. Eu acho que há uma riqueza de experiências que a gente precisa pegar e institucionalizar como uma política pública, não é um aspecto negativo que tais ações partam de quem está lá na ponta. Isso é desejável, e isso mostra o seguinte: quem tá lá na ponta do PME tá sentindo lá a demanda, ele tá sentindo o termômetro das coisas, e ele consegue identificar as parcerias pontuais de forma mais significativa. Então ele consegue capturar isso, cabe a nós aqui como coordenação de todo o Programa fazer o agregado disso (Wallace Mills).

A articulação da escola com os diferentes espaços educativos do seu entorno podem ocorrer por meio de incorporação, pela instituição escolar, de outros profissionais e agentes sociais, em parceria com universidades, em programas de incentivo ao trabalho voluntário, em integração entre órgãos governamentais e não- governamentais, no fortalecimento de redes sociais, na diversidade de vivências dentro da rede de Projetos sociais na comunidade.

Vou citar o exemplo da reunião de rede, essa reunião ocorre aqui dentro da comunidade no CRAS. O CRAS fica a três ruas daqui, então eu tinha uma articulação muita boa com o CRAS, eu não faltava nenhuma reunião. Quando retiraram o estagiário, eu não pude mais participar das reuniões, porque a reunião do CRAS é feita na última quarta-feira do mês à tarde e justamente foi nesse dia que eu perdi o estagiário. Como que eu vou deixar o integrador sozinho com quarenta e dois alunos e é o dia de saída de ônibus, então inviabilizou totalmente... Mas, até onde nós avançamos – eles falam muito disso da nossa ausência lá. Agora com o CAJUN (projeto Caminhando Juntos – espaço público) foi ao contrário, a gente no início ficou com pensamento de como iria ser e hoje não vejo o integral sem a parceria do CAJUN. O CAJUN busca se ajustar à nossa realidade, eles mudaram até a forma, o integral é a força maior disso tudo, e tem toda uma organização, tem um planejamento no final do ano para o ano seguinte (Edna Arrebola).

As crianças entrevistadas manifestam um interesse positivo pelas atividades realizadas em espaços públicos e/ou cedidos através de parcerias com o PME.

Marlene: Mais o que é isso *Marim* ?

A: é um treino de handball

Marlene: ah que legal, vocês gostam ? Vocês não falaram sobre isso!

Você vai também G?

G: eu vou

Marlene: Sempre tem?

G: é terça e quinta

Marlene : É aqui perto ?

A: É.

Marlene: ai vocês vão lá e treinam handball?

A: É futebol

V: Eu não, eu vou para o CAJUN. É porque eu tenho 10, só quando eu fizer 11 não é ?

A: é de 11 para lá que vai para o Marim.

Marlene: Você gosta de ir para o Marim ?

G: Gosto

Marlene: Lá você faz mais futebol ou handball ?

G: Futebol

A: Só esta tendo futebol por enquanto

Marlene: Você faz futebol também

A: Faço junto com ele

Marlene: E a galera gosta ? É o monitor que acompanha vocês ou é o monitor de lá

V: É a Edna que vai com eles

A: É que lá é aberto para a comunidade

Mas tem ir que lá se inscrever.

O depoimento de Edna Arrebola de articulação em redes com o CRAS, o CAJUN reflete uma iniciativa que nem sempre é prática geral nas atividades escolares, pois às vezes a escola se omite no papel ativo de busca e de manutenção das redes no território e, às vezes, também, o espaço é pobre em equipamentos. Em virtude das múltiplas demandas da organização interna do cotidiano escolar, em muitos casos os profissionais de direção e coordenação pedagógica da escola têm uma tendência de se fechar no seu cotidiano e se articular pouco com ONGs, equipamentos comunitários, outros serviços públicos da comunidade.

No momento a escola no meu modo de entender, a escola pública, ela não tá sendo ainda esse aliado, não estou falando a escola, mas você tem dentro dela profissionais, o diretor de escola, ele tem uma força, [...] Nós temos uma menina pobre (da comunidade) que optou por fazer curso de História, que era uma coisa que ela gostava. Ela é professora de história não concursada, ainda é DT e você imagina uma menina que quis fazer História. Ela trabalhou muito no ensino fundamental e médio e ela tá querendo fazer outra pós na História porque ela acha que a história é isso tudo, mas ela está desmotivada com os sapos que ela tem que engolir com essa relação que as escolas não fazem com ONG nenhuma, e trabalham só pra dentro, são fechadas (Maria Angela Cabral).

Se a proposta de escola em tempo integral pode fortalecer a instituição escolar e trazer para dentro dela desafios relacionados à sua dinâmica cotidiana e ao clima escolar, a proposta de aluno em tempo integral, pela articulação com o entorno escolar, pode aumentar a oferta da jornada ampliada e enriquecer as atividades desenvolvidas. O exercício de diálogos possíveis, as buscas de consensos, a superação de conflitos em vista do foco em um determinado problema comum são exigências permanentes para o desenvolvimento do trabalho em redes, nem sempre fáceis de serem praticados.

Quanto mais eu convivo com o *CRAS*, o *CREAS*, e cada vez mais a gente trabalha mais em rede, mais eu encontro em determinados *CRAS* pessoas que são assistencialistas e têm um outro grupo que tá ali, que passou no concurso e não sabe lidar com a situação, e tem aquelas pessoas em um número bem menor que sabem o que estão fazendo, e que querem fazer acontecer... (Maria Angela Cabral).

Muitas tensões decorrem da convicção de alguns atores de que as atividades da EETI deve ser feita sobretudo *na escola* e que essas iniciativas já devem ser experimentadas, num formato de escola em tempo integral, em parceria dos municípios com o governo do estado, apontando a perspectiva da universalização.

Eu não necessariamente precisaria estar criando novas unidades de ensino mesmo sendo a minha única opção de estratégia e minhas ações para chegar lá (ao tempo integral), mas responsabilizar o governo do estado para que assuma também a responsabilidade e a gente ampliar essa oportunidade, não seria ampliar e sim oportunizar essa oferta. Essas parcerias (com ONGs), é negar, é romper? Não, mas que isso precisa ser melhor debatido na relação do ir e vir sim, pois o que temos de exemplo hoje é de crítica das parcerias que ocorreram anos atrás, eram benefícios próprios (para as ongs) sem um retorno, inclusive problemas seríssimos que tiveram e quase um caos no município de ter crianças em situações lamentáveis. Assim eu não rompo com as parcerias, não vejo como ideia romper com as parcerias, pois a responsabilidade tem que ser de todos, o problema da educação não é do município, do governo A ou B, é da sociedade. Acho que o pontapé inicial é esse, todos tem que assumir para si esse responsabilidade e o debate no campo ideológico tem que ser muito grande. Lógico, o capital está aí e é para regar mesmo, então essa gestão da pobreza pegou muito forte e não é o que a gente acredita e não é o debate que a gente está tentando ter com a SEME hoje. Estamos aguardando chegar o documento novo para o COMEV, na perspectiva de ter um planejamento de criação de ter a unidade escolar em tempo integral sim, desfocar desse parte de que hoje só atende no recorte da pobreza (Denise Quadros).

Um dos pontos de tensão muito presentes nas parcerias com ONGs de atendimento a crianças e adolescentes na comunidade é o fato do viés religioso que caracteriza a ação pedagógica de muitas dessas ONGs, sendo que uma maioria é ligada a igrejas, fundações religiosas, grupos confessionais. A análise de Ana Moscon remete também à complexa relação entre público e privado, a controvérsia acerca dos conveniamentos com instituições sociais de atendimento a crianças/adolescentes, uma das maiores tensões presentes hoje no debate da ampliação da jornada escolar, sobretudo na educação infantil.

Eu acho que ainda está muito fraco, muito isolado, conseguir fazer articulações que seriam fundamentais, sabe, ainda não consegue tocar nessa ferida. Eu acho que a gente engatinha, a gente tem algumas das nossas experiências (falando de Vitória), que fazem a gente avançar [...] Essas parcerias com as instituições, voltando um pouco com as instituições não governamentais, elas têm uma série de limites, precisa-se ter muito cuidado, pois elas vem imbuídas de um espírito muitas vezes religioso, não qualificam esse atendimento à criança porque muitas vezes as pessoas que estão lá a perspectiva é muito da religiosidade e não desse atendimento com qualidade, os espaços educativo, pedagógico qualificados acabam sendo aglomerados, crianças juntas em um espaço sem qualidade, [...] esse recurso que deveria ser público ele é desviado para esse privado, para um atendimento pouquíssimo qualificado...(Ana Moscon).

Por outro lado, muitas dessas ONGs, exatamente por seu viés religioso, têm uma perspectiva ética, uma respeitabilidade já reconhecida na comunidade local, uma práxis pedagógica sustentada em paradigmas emancipatórios e, sobretudo, um grande compromisso, sobretudo

com a criança mais pobre, mais vulnerável e que exige cuidados especiais e atenção com mais urgência. Essas parcerias acabam sendo imprescindíveis, porque as escolas, em si, acabam não dando conta dessa complexidade. “A ONG conhece a família da pessoa. Esse trabalho individualizado que é de uma ONG séria, ninguém faz esse trabalho...” (Maria Angela Cabral).

#### 4.2.5 A relação do PME com o PBF na garantia de direitos e prática da cidadania

As condicionalidades do PBF têm assegurado que as crianças pobres ou muito pobres estejam frequentando a escola básica pública em sua quase totalidade, e que estejam acessando aos programas de EETI e ao PME com prioridade o que, por si, já é garantia de um direito social fundamental, pré-requisito para a expansão dos outros direitos.

Entretanto, pelos recursos públicos ainda insuficientes destinados às políticas educacionais e sociais e pela gravidade das situações de pobreza e vulnerabilidade social a serem enfrentadas, apresenta-se, agora, o desafio de novos direitos reorientados para a luta pela qualidade dos direitos sociais, pela pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder.

O que a gente precisa, o governo precisa é oferecer uma educação digna de vida, mais acesso à escola e mais acesso à educação. A condicionalidade (de frequência à escola) ela tem duas faces: primeiro ela força as famílias a acessarem os seus direitos; por outro lado, ela força os governos estaduais, municipais e federal a oferecer os serviços públicos, porque tanto a família quanto o governo podem ser penalizados se não tiver esse acesso, então essa lei que foi escrita ela foi pensada na garantia de direitos (Magali Abker).

O PBF, tornou visíveis e cidadãos cerca de 50 milhões de pessoas, porque essas pessoas tiraram seus documentos, conheceram os vários PTRs, puderam ter acesso a conta bancária. O fato de assegurar aos beneficiários uma quantia em dinheiro que, embora pequena, se proporciona espaços maiores de liberdade pessoal, sobretudo à mulher, e a possibilidade de escolher. Entretanto, essa inserção traz consigo toda a lógica capitalista, consumista, massificadora, a lógica do descartável e da degradação ambiental que permeia as relações numa sociedade como a nossa.

Dado de realidade que modificou muito, com o PT no governo, é outra coisa: não é a simples compra do tanquinho que foi o primeiro objeto de desejo da mulher, não é a compra, foi um planejamento, agora eu faço isso, depois eu faço isso e depois eu vou fazer aquilo, e não é verdade, pelo menos na realidade que eu trabalho, que as

peessoas que tiveram que devolver (os bens comprados). Começamos com tanquinho, depois veio a máquina e depois veio a geladeira que não tinha a parte de cima, e depois veio a geladeira que tinha a parte de cima, depois veio a casa azulejada, e foi crescendo, mas o que não melhorou? Essa educação ambiental, têm mais e descartam mais, na educação ambiental nós estamos pior, a questão do lixo nós pioramos com essa ascensão das pessoas aos bens que elas não tinham... (Maria Angela Cabral).

Constata-se que o acesso à inserção bancária, a programas de micro-crédito produtivo, a possibilidades de aquisição de eletrodomésticos e equipamentos diversos, têm significado uma inserção pelo consumo e não pela participação cidadã, que, a rigor, gera um padrão de consumo insustentável, como revelam as falas.

Pra eu falar sobre os direitos sociais, vou ter que dizer de uma coisa que eu chamo de praga, que é o consumismo. O consumismo em algumas classes chegou como um todo, e o consumismo atingiu o jovem de uma tal forma que é uma coisa tão séria quanto o descarte do lixo que ele não jogava fora, eu não sei como nós vamos dar conta do consumismo. O acesso à internet, é bom, mas ele levou as pessoas a precisarem cada vez mais: aí veio o tablete, etc.. e não é pra fazer algo, é pra mostrar que comprou, isso é igual ou isto está igual, qualquer menino da Praia do Canto ou do São Benedito, as músicas são as mesmas [...]. Uma mulher comprou um celular pra filha dela [...] comprou em dez vezes, e quando pagou a primeira prestação roubaram a menina. Minha menina (viu ela com outro celular) e disse “Nossa, com celular novo.” Aí ela: “Isso daqui? Roubado. Porque minha mãe teve que pedir pro menino roubar de fulano de tal porque ela estava na primeira prestação (daquele que roubaram) e eu preciso de ter um celular” (Maria Angela Cabral).

Muitas famílias beneficiárias ainda vêem o PBF como um favor. Isso tem relação, sem dúvida, ao seu caráter de PTR e à definição de critérios para o seu recebimento. Mas também se relaciona com a pouca experiência e vivência democrática que nós temos no Brasil, em todas as classes. Algumas dessas políticas já têm cumprido um papel importante, mais imediato, com caráter de política afirmativa. Entretanto, as ambiguidades desse processo de ampliação e consolidação dos direitos é sempre impregnado de tensões.

A ascensão dessa classe, ela se tornou mais um pra consumir e consequentemente mais um pra descartar e ostentar. Eu não sei se vamos dar conta disso aí, o PRONATEC ele oferece cursos excelentes, mas se você oferecer um curso de soldador pra um jovem, logo de cara ele vai perguntar quanto vai ganhar se ele virar um profissional dessa área. Vamos pegar a experiência que eu tenho. A construção civil não está em crise, a construção civil sub-emprega com bastante facilidade, qualquer pessoa pode ser ajudante, até que eles consigam uma pessoa melhor aí ele chega lá no pátio da construção e diz o seguinte: “Você não precisa vir mais, vai em tal lugar e acerta suas contas.” A construção civil tá construindo muito, e tem aquele grupo que é técnico e é capacitado e tem aquela quantidade de gente que ela tá usando e descartando... (Maria Angela Cabral).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo analisar as *intenções e as tensões* presentes na relação entre a EETI e as políticas sociais implementadas pelo governo federal no curso da última década, no combate à pobreza e prevenção à vulnerabilidade social, tendo como eixo analítico o Programa Mais Educação (PME) e suas interfaces com outros programas sociais do governo federal, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF).

Adotamos a metodologia qualitativa, tendo como estratégias a *pesquisa bibliográfica, a análise documental*, também denominada *pesquisa documental e a entrevista semi-estruturada*. Seleccionamos 24 legislações *recentes* relativas ao PME, e a outros programas sociais federais correlatos no combate à pobreza e à vulnerabilidade social, buscando apreender *interfaces, interconexões ou tensões* que permeiam a criação desses documentos legais. Também realizamos *entrevistas semi-estruturadas com atores relevantes* que representam grupos ou instituições que influenciam nessas políticas.

Em relação ao tratamento da legislação, conseguimos configurar cinco eixos de análise, que definimos como categorias. São elas: Intersetorialidade, Função da escola, educação integral e qualidade da educação; Combate à pobreza e à vulnerabilidade social; Integração comunitária, relação com as famílias, parcerias e Acesso aos serviços públicos e garantia de direitos sociais.

Apesar de o Brasil ser considerado a 7ª economia do mundo, e dos importantes avanços verificados na última década no sentido de eliminar bolsões de pobreza e de miséria, permanece ainda um alto grau de desigualdade e de concentração da riqueza gerada socialmente, constatando-se, nas legislações analisadas, com destaque para a Lei 13.005/13 (PNE 2014-2024), uma *clara indicação* de que a escolarização e, especialmente a EETI, na forma do PME, possa interferir nesse processo de forma estrutural e romper a sua reprodução.

Assim, entendemos que se *confirma* nossa hipótese de trabalho de que a ampliação da jornada escolar tem um *papel fundamental* nas *prescrições de combate à pobreza* e de prevenção às situações de vulnerabilidade social no Brasil atual, e que esses têm sido os principais e mais frequentes critérios de seleção para acesso dos (das) alunos (as) participantes dos Programas de EETI no país. Confirma-se, também, a nossa percepção de que essa relação é *tensa e impregnada das ambiguidades e paradoxos* de uma sociedade estruturalmente desigual,

embora organizada institucionalmente nos paradigmas do regime democrático e do Estado de Direito.

Nas 24 (vinte e quatro) legislações analisadas, expressa-se uma concepção multidimensional da pobreza, como uma realidade complexa e multifacetada, que se manifesta em diversas dimensões da realidade social. Essa concepção de pobreza, somada à vulnerabilidade social, demanda ações públicas de conteúdos, abrangência e objetivos diversos, exigindo políticas também diversificadas e intersetoriais, que funcionem como formas concretas de apoio e impulso com as quais as famílias possam contar.

As legislações enfatizam a dimensão da vulnerabilidade social, expressando uma intenção de ações mais focalizadas em *regiões/segmentos populacionais mais vulneráveis* e direcionadas a situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce.

A partir dos vários estudos analisados, concluímos que o PME, assim como as várias experiências de EETI que a ele se conjugam, é uma *política em construção e em disputa*, expressando *relações, conflitos e ambiguidades* que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo, aliada ao histórico elitismo e seletividade que sempre marcou nossa escolarização pública.

Diversos estudos apontam o PME como uma iniciativa positiva frente à escassez de projetos de educação integral que envolvam significativa quantidade de alunos na esfera nacional, como estratégia indutora para ampliar a educação integral em meio a um movimento social crescente, na direção da superação da escola de turnos no cerne do projeto de nacional-desenvolvimento brasileiro. Evidenciam que os movimentos que tecem os *currículos praticados* pelos/as *praticantes* do Programa, imbricam *práticas políticas* cotidianas que se relacionam e se articulam com diferentes esferas da vida social. Esses movimentos apontam que as instituições escolares “sozinhas” não têm possibilidades de atingirem sua função, uma vez que a complexidade das relações sociais na contemporaneidade impõe a necessidade de buscar formas diferenciadas de conhecer, relacionar, criar, atuando como balões de ensaio na busca de novos sentidos sociais para a escola.

Outros estudos identificam no PME a influência dos interesses de uma fração da burguesia brasileira atuante no campo da educação – representado no TPE – e a focalização no



atendimento aos alunos pobres das escolas públicas brasileiras com baixo IDEB, reduzindo-se a um *reforço escolar pobre para crianças pobres*. Denunciam a influência dos organismos internacionais, o messianismo pedagógico desvinculado do contexto social e a reconfiguração da educação ao modo de acumulação flexível do capitalismo, assim como a dificuldade da integração da escola com o seu entorno em comunidades situadas em regiões empobrecidas, com poucos recursos e equipamentos urbanos, públicos ou privados.

Nossas análises evidenciam o reducionismo da afirmação de que nossa educação seja *determinada* pela agenda dos organismos internacionais. Pela natureza da economia brasileira, ainda que as agências internacionais sejam um ator importante, as políticas sociais setoriais, tais como a Educação, implementadas por meio das legislações analisadas nos últimos anos, não representam apenas uma agenda imposta por essas agências e nem a expressão simples de concepções neoliberais.

Muitos analistas questionam a suposta prioridade da dimensão preventiva à pobreza/vulnerabilidade sobre a melhoria da aprendizagem e/ou em detrimento dessa, na execução do PME/EETI. Denunciam o caráter precário das atividades realizadas no contraturno, a pouca formação pedagógica dos monitores, o caráter voluntário e a bolsa extremamente irrisória do PME, que representa o risco de naturalização da atividade docente precária.

Outros estudos apontam as potencialidades das atividades do contraturno, tanto no aspecto da aquisição do conhecimento quanto na perspectiva da formação humana, na melhoria da autoestima, do interesse e dos resultados escolares dos alunos do contraturno.

Assim, atentas à nossa premissa de que a política social é *construção histórica* e em *disputa* num *Estado de Direito e democrático*, que constitui um *terreno de conflitos* sociais, concluímos que a dimensão pedagógica e a de acolhimento/ assistência do PME são compatíveis e que o fato de as crianças terem o acesso pela via da assistência *não inviabiliza* a aquisição do conhecimento. Entretanto, exatamente para que a articulação dessas duas dimensões seja realizada de forma efetiva e digna, o grande desafio é a qualificação dos profissionais, a superação do trabalho voluntário como *forma predominante* de ação docente e a gestão do cotidiano e dos espaços escolares, para permitir a conjugação dessas dimensões.

As condições objetivas da política e organização da educação básica pública no Brasil não nos permitem vislumbrar, a curto prazo, uma possibilidade de inclusão de todos os(as) alunos(as) da rede pública em programas ou projetos de EETI, seja na condição de *alunos de tempo integral* ou de *escolas de tempo integral* – essa última ainda mais complexa e inviável até a médio prazo.

Entendemos que, no atual contexto histórico, o PME assume um caráter de ação afirmativa, porém, mantendo-se a perspectiva de progressiva ampliação, tanto no número de alunos incorporados quanto na qualidade da política, de forma a cumprir, no mínimo, o previsto na Meta 6 do PNE: 50% das escolas e 25% dos alunos até 2024. Enfatizamos a importância da *pressão e acompanhamento dos movimentos organizados* da educação na luta por uma política mais ampla de igualdade de oportunidades *implementada conjuntamente ao PME*, para que os recursos financeiros previstos no PNE sejam de fato aplicados nessa ação.

A grande *área geográfica* do Brasil, a imensa *população em idade escolar*, o grande número de beneficiários dos programas sociais, bem como a distribuição territorial dessa população, representam um *desafio peculiar e gigantesco*, a capacidade de gestão de políticas massivas. Assim, parece-nos mais adequado comparar o Brasil com o próprio Brasil, constatando os significativos avanços nas matrículas do PME assim como nos benefícios do PBF e de outros PTRs, aliados à eficiência do controle das condicionalidades que vinculam sobretudo as áreas de educação, saúde e assistência social.

Em relação ao PBF e aos PTRs, as abordagens críticas à dimensão de focalização do PBF o caracterizam como alívio/controlar da pobreza e dos pobres, como retrocesso histórico, policiamento, disciplinamento e moralização das famílias pobres, como inclusão precária e marginal. Em relação à sua dimensão de política social, essas visões críticas consideram que o PBF preserva interesses capitalistas e neutraliza conflitos sociais, desconsidera as determinações estruturantes e mantém os mecanismos de reprodução e controle da pobreza sem sua real ultrapassagem.

A visão crítica contextualiza o PBF num modelo de crescimento econômico de financeirização e superexploração do trabalho, cujo critério de justiça social (re)naturaliza as desigualdades sociais, reforça a subalternização e a negação de direitos, Contribuem para que as famílias beneficiárias dos programas vinculados à educação, melhorem sua situação de acesso a oportunidades sociais, mas não altera o quadro de desigualdade.

Outros estudos, entretanto, apontam perspectivas promissoras no PBF, como vantagens adicionais decorrentes da mudança na concepção de direito das famílias, com maior valorização da educação e da constituição de famílias menores, com ampliação do capital social. Constatam que a adoção e a ampliação do PBF fez cair a desigualdade de renda e a pobreza, mesmo na ausência de crescimento econômico, pois se articula com políticas de transferência de renda, bens e serviços, de apoio à formação e manutenção de famílias, à participação no mercado de trabalho, situando-se num patamar de políticas mais preventivas do que protetoras., com um pé na *assistência social* e outro na *prevenção*.

Dado o alto grau de exposição ao programa, as evidências sugerem que a *condicionalidade, ao menos na área de educação, tem efeitos positivos sobre a trajetória escolar das crianças beneficiárias*. Ou seja, o PBF apresenta uma diminuição na desigualdade educacional destes alunos, quando comparados ao restante dos alunos de escola pública, ajudando na diminuição do ciclo intergeracional da pobreza e diminuindo as desvantagens que essa condição gera no percurso escolar dessas crianças.

As análises enfatizam a necessidade de esforços para equacionar as diversas facetas da pobreza, pois o vínculo do PBF com as áreas da saúde, educação e assistência social, pelas condicionalidades precisa se traduzir num sistema de informações articulado intersetorialmente. Destacam os fatores relativos ao federalismo e à gestão descentralizada das políticas, que acentuam a fragmentação e tornam a coordenação intersetorial e intergovernamental mais complexas. Evidenciam que os serviços universais de qualidade são a única garantia de que oportunidades sejam equitativas e efetivamente transformadoras das chances de vida das pessoas pobres. Indicam a necessidade de se conciliar políticas universais e programas focalizados na população mais pobre para a promoção da equidade necessária no acesso a renda e a bens e serviços públicos.

No contexto atual, é imprescindível atuar no sentido da ampliação do *PBF*, pois serão necessárias novas expansões para responder às demandas de áreas muito pobres e ainda não completamente atendidas na demografia do Programa e no bem-estar dos beneficiários. Nesse horizonte, a longo prazo, com a redução das desigualdades sociais por via de políticas típicas de estados do bem-estar universalistas, o número de pobres se reduzirá e o atual PBF se tornará um programa assistencial convencional (KERSTENETZKY, 2013).

A relação entre pobreza e educação é um tema que requer maior atenção dos intelectuais da educação do que tem merecido, trazendo novas perplexidades ao campo das políticas educacionais. Acerca dos vários PTRs, nos três níveis da federação, com o objetivo de combate à fome e transferência de renda, é necessário investigar com mais profundidade o impacto que esses Programas têm tido sobre as escolas públicas e junto às famílias, e, além da frequência, que mudanças podem ser observadas, seja no aproveitamento das crianças, seja no funcionamento das escolas.

A relação entre educação escolar e situação de pobreza é um *campo de reflexão ainda não constituído* no Brasil e em que se evidenciam diferentes tipos de articulação, destacando-se, sobretudo as indicações que percebem a educação formal, por um lado, como *condição indispensável* para a ruptura do círculo da pobreza, ou, por outro lado, como *mecanismo de manutenção* da ordem constituída. O papel da escolarização – e sobretudo da EETI – como «antídoto» para a pobreza e como prevenção ao risco e à situação de vulnerabilidade social é apresentado de forma recorrente, estabelecendo-se uma relação direta e quase inquestionável acerca da escola como a “salvadora” das crianças e jovens pobres em relação à realidade em que vivem. A análise das legislações refletiu intensamente essa *ambiguidade e essa tensão*.

A relação entre a situação de pobreza e a educação formal no Brasil exige interlocução de várias áreas de conhecimento, pois a educação formal reúne elementos não apenas cognitivos ou pedagógicos, mas também econômicos, culturais e políticos. Os alunos pobres no Brasil, que historicamente foram excluídos do acesso e da permanência com sucesso na escola básica, são a maioria no ensino público.

Entretanto, o olhar da escola a esses alunos pobres, em geral, é superficial, preconceituoso, impregnado do ranço meritocrático do discurso liberal e do elitismo característico de uma sociedade excludente e desigual. A escola parece não enxergá-los e, quando o faz, é pela perspectiva do que lhes falta, das suas carências culturais, das suas dificuldades de adaptação às normas padronizadas, rotineiras e ritualísticas da instituição escolar, como os “meninos do projeto”. A escola demonstra pouco interesse em melhor conhecê-los de fato, como sujeitos de conhecimento, como cidadãos portadores de direitos, com grandes potencialidades a partir de sua forma de vida e experiências concretas.

Nesse olhar, a perspectiva de classe é fundamental. Entretanto, é preciso que outras categorias de análise, tais como gênero, raça, espaço, territorialidade, subjetividade, religiosidade se

façam presentes nessa abordagem. as interfaces entre as políticas assistenciais e as políticas educacionais denunciam uma convivência pouco clara e uma tensão permanente entre as diferentes lógicas.

Assim, entendemos que a temática da relação entre educação, pobreza e vulnerabilidade social é um campo ainda em formação, demandando aprofundamento de estudos com urgência, pela gravidade e amplitude dos processos pelos quais essa relação se concretiza. É expressiva e marcante no discurso social e político a influência da pobreza e da vulnerabilidade social na educação e na justificativa dos programas de EETI, no PME e no PBF. Essa relação se insere no contexto mais amplo das sociedades modernas em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, e demandam um esforço de compreensão acerca das políticas sociais e do capitalismo contemporâneo.

A análise das legislações e as entrevistas nos permitem inferir que, de fato, a educação pública brasileira pode cumprir – e já vem cumprindo – um papel educativo relevante, numa configuração clara da educação como direito, mas, paradoxalmente, num cenário de crise da escola, em que se entrelaçam grandes demandas e expectativas colocadas à escolarização e uma significativa ampliação das suas funções, especialmente em relação à solução dos problemas sociais.

A vulnerabilidade social é uma concepção muito mencionada nos documentos oficiais, como um *critério de acesso* aos programas sociais e, ao mesmo tempo, como uma condição que precisa ser prevenida pelos mesmos programas sociais. É importante assumir que a situação de vulnerabilidade e risco social, embora não seja determinante, pode contribuir para o baixo rendimento escolar, para a defasagem idade/série e, em última instância, para a reprovação e a evasão escolares. Há estudos que permitem identificar forte correlação entre situação de pobreza, distorção idade/série e dificuldades para a permanência na escola, violência e risco social, o que acaba contribuindo para a perpetuação de ciclos intergeracionais de pobreza.

A análise das vinte e quatro legislações por nós analisadas permite inferir que, na visão oficial expressa pelos documentos normativos, se expressam os contextos de vulnerabilidade e risco social, considerando a educação como um importante recurso para o rompimento com os ciclos de pobreza, e este parece representar o desafio convergente e o compromisso das principais políticas sociais do Brasil na atualidade.

Constatamos forte *tensão* entre a defesa da proteção vinculada com a miséria, com *ações focalizadas* nos necessitados e outra abordagem da proteção com atenções baseadas em direitos, com *perspectiva universal*. Nesse sentido, concluímos que programas como o PBF e o PME são em *parte focalizados e em parte universais*, mas evidenciam sinais concretos de que caminham para a ampliação crescente e para a universalização.

No caso brasileiro, as políticas por corte de renda atingem mais de *50 milhões de pessoas* e são *políticas massivas*, mesmo que adotemos a perspectiva relativa e não a absoluta. Toda política massiva exige estratégias de intervenção extremamente mais complexas, pelos recursos humanos e financeiros que envolve e pela capacidade de governança e controle que demanda.

Face à complexa identidade da EETI nos termos do PME, caracterizado por muitos analistas como um programa/política compensatória, assistencialista, com caráter de filantropia, e por outros como uma política de ação afirmativa, entendemos que, no contexto atual, *essas funções se complementam*. A nosso ver, a dimensão de acolhimento e assistência situa a EETI no campo das políticas de ação afirmativa. Essa tensão gera uma demanda no sentido da *dimensão comunitária e intersetorial* na articulação da oferta da EETI, buscando assegurar que a ação afirmativa seja vivenciada como um processo de inserção societária e não se configure como uma instituição total, nos termos das análises foucaultianas.

Nas legislações analisadas, destacaram-se cinco categorias, conforme já mencionamos. Na categoria da *Intersetorialidade*, como um eixo fundante do PME, constatamos, por um lado, a postura indutora da União, e, por outro lado, o estímulo à maior autonomia e iniciativa dos estados e municípios. De fato, o PME, ao mesmo tempo em que apresenta mecanismos e instrumentos de relação direta com o poder local, também gera uma demanda para que o poder local assuma parcela importante do Programa, com iniciativas próprias, o que vem ocorrendo hoje em inúmeros estados e municípios que possuem seus próprios programas de EETI, associados ao PME.

Isso amplia a possibilidade de ação da EETI, mas gera *tensões* que, atravessando a intersetorialidade, se expressam nas outras categorias destacadas neste trabalho, especialmente no enfrentamento à pobreza, nas parcerias com órgãos públicos e com a sociedade civil, no acesso aos serviços e garantia de direitos sociais. No caso dos programas federais objeto da nossa análise, concluímos que as menções relativas à intersetorialidade nos

documentos legais revelam *intenções* que, embora gerando muitas *tensões*, têm se configurado como prática efetiva.

Em relação à segunda categoria *Função da escola, educação integral e qualidade da educação*, no caso das *legislações* em análise, buscamos verificar se há indicações que impeçam e/ou revertam o processo de exclusão intra-escolar dos alunos de classes empobrecidas, que, nos anos mais recentes, têm realizado um outro percurso escolar. Constatamos que, pelas condicionalidades do PBF, esses alunos têm permanecer na escola até os 17 anos – às vezes com uma grande defasagem idade-série – mas, muitas vezes, não prosseguem depois ou, se o fazem, é para cursos menos prestigiados e profissões menos rentáveis. Por outro lado, esses *coletivos feito desiguais* (Arroyo, 2010) em muitos casos estão acessando à universidade e se constituindo em forças que pressionam o Estado por políticas mais inclusivas e democráticas.

O acesso dessas grandes parcelas da população e a sua permanência no interior do sistema de ensino, representa uma significativa mudança no caráter dos processos de exclusão, que mudam de qualidade e de lugar (OLIVEIRA, 2007). A mesma análise se aplica ao Programa Mais Educação, pois o acesso de sete milhões de estudantes pobres ou muito pobres ao Programa colocam o desafio da qualidade na sua execução. A análise das legislações e dos estudos permite inferir que, embora os sistemas escolares tenham se organizado com o objetivo de formação da força de trabalho e empregabilidade no desenvolvimento capitalista, desenvolveram-se, simultaneamente, *para além dessas funções*, como possibilidade de acesso à educação, considerada como um direito inalienável dos cidadãos modernos.

Na categoria *Combate à pobreza e à vulnerabilidade social*, várias expressões constantes dos documentos legais manifestam a dimensão pedagógica e de qualidade do PME. Constata-se que, quanto mais o sistema escolariza e forma, maior a tendência a uma diminuição das desigualdades. Contudo, estender a escolarização não é, por si só, uma garantia de justiça escolar, pois *tudo depende da maneira como a escola se organiza e do que se faz nela*.

São evidentes as enunciações relativas à função da EETI – pela via do PME – e da escolaridade em geral, na função no combate à pobreza, expressa em várias menções. Constatamos, nas legislações analisadas, uma concepção da educação formal, ao mesmo tempo como *condição/estratégia* para a ruptura do círculo da pobreza ou seja, como forma de *mobilidade e inclusão social e, também*, antídoto contra os males da pobreza.

Na categoria *Integração comunitária, relação com as famílias e parcerias*, a partir da pressão da sociedade organizada, conseguiu-se um avanço importante na formulação das estratégias da Meta 6 do PNE, que apontam para o *papel do Estado*, pelo regime de colaboração, de *assumir a infra-estrutura e os recursos humanos da EETI*. Assim, essa estratégia permite a cobrança, pelos segmentos organizados e pela população em geral, de novas escolas, com novo padrão, e a reforma de outras tantas. Contudo, aí se materializam as tensões decorrentes da viabilidade financeiro-administrativa do PME e da centralização *versus* descentralização, relativa ao regime de colaboração.

As estratégias da Meta 6 também evidenciam o fato de que permanece e amplia-se a ação das entidades filantrópicas e sócio-assistenciais, com programas fragmentados, muitas vezes desvinculados na realidade onde se desenvolvem, sem compromisso com o espaço público. Esse processo expressa *disputas* cujos rumos e politização é que indicarão se as atuais políticas forjarão formas de resistência e defesa da cidadania dos excluídos, ou apenas irão reiterar práticas conservadoras e assistencialistas.

As estratégias da Meta 6 indicam a possibilidade de o PME promover ações com *outras instituições públicas/privadas*, desde que *gratuitas e integradas ao Projeto político-pedagógico* das redes e das escolas, nas áreas de meio-ambiente, de combate à violência e promoção da cultura da Paz, de Direitos Humanos, de literatura, de esportes, de cultura e lazer. Percebemos aí a tensão entre o público e o privado e as complexas relações das entidades de assistência social com a oferta de educação regular e da EETI. Assim, entendemos que as estratégias da Meta 6 do PNE metas *tanto apontam para o papel do Poder Público* em assegurar a EETI, como também abrem possibilidades para *articulação da escola com os diferentes espaços educativos*, o que é possível em grande parte das comunidades, sobretudo nas regiões metropolitanas, onde se localizam a maioria absoluta dos estudantes.

Na categoria denominada *Acesso aos serviços públicos e garantia de direitos sociais*, as formulações legais mencionam a oferta dos *serviços básicos de educação* digna e com qualidade como responsabilidade *tanto do Estado quanto da sociedade, da comunidade, da família e dos indivíduos*, remetendo à tensão relativa às concepções de cidadania e formação cidadã. Essas indicações atribuem a responsabilidade da educação tanto ao Estado quanto à sociedade, à família, aos próprios indivíduos e embasam as críticas aos PTRs, tais como o PBF, como compensatórios e os argumentos de que a cidadania deve assegurar a proteção social e a garantia de direitos universais.



Essa questão traz um grande desafio no sentido de que a estratégia de prioridade aos mais pobres na provisão de serviços, acabe por rescindir na prática os direitos sociais universais incorporados na Constituição de 1988, os quais têm sido reafirmados pelos movimentos sociais na perspectiva da redução da pobreza e da desigualdade assim como na construção da cidadania. Contudo, necessitam de financiamento público sólido e de controle social da qualidade e de um ritmo muito mais bem planejado e acelerado de efetiva universalização de serviços públicos sociais de qualidade.

De forma geral, podemos considerar que a ampliação e as mudanças ocorridas no sistema escolar nos últimos anos, não se dão segundo uma lógica única, mas refletem *conflitos de interesses*, divergências e convergências, onde se faz presente mais a *demandas dos movimentos organizados* em defesa da educação pública, do que os interesses empresariais. Pela extensa pesquisa bibliográfica, pela análise das legislações e pelas entrevistas, consideramos, com Oliveira (2009), que a instituição escolar (e a EETI) manifesta claramente sua configuração como *campo de conflito social*, atraindo, simultaneamente, uma certa desconfiança no seu papel de transmissora dos conhecimentos e a convicção de ser passagem obrigatória na vida dos indivíduos.

Cabe-nos apresentar novos (e grandes) desafios/tensões que este trabalho nos coloca e que se apresentam como novas/instigantes questões de investigação, tais como: a) a complexa articulação entre o local e o global no enfrentamento da pobreza e nas formulações de políticas educacionais que assegurem uma educação de qualidade para o imenso contingente de crianças/adolescentes/jovens pobres e o muito pobres que frequenta diariamente nosso sistema público escolar; b) a função da escola e a aquisição/produção do conhecimento escolar na sociedade capitalista do século XXI; c) a pesquisa e o acompanhamento das PTRs e das políticas focalizadas e/ou de afirmação positiva no enfrentamento da pobreza e da desigualdade social no Brasil, de maneira especial o PBF e o PME; d) a intersectorialidade das políticas e a efetividade das políticas intersectoriais no Estado brasileiro; e) a relação entre pobreza e educação especial, especialmente as repercussões do Benefício de Prestação Continuada na escola básica.

Concluimos nosso trabalho com um excerto esperançoso da entrevista com os alunos do PETI/PME:

A: Eu só acho que o *integral* é muito legal  
 Marlene: E você quer continuar?

A: Claro, até umas colegas da minha sala, elas viram que eu estava mudando muito, elas até colocaram o nome delas na lista de espera do *integral*, agora vocês vê se elas conseguem.

G: Se for possível, *eu fico até velho*.

Marlene: E você V? Você gosta do tempo integral?

V: Gosto desde o ano passado.

Marlene: Por você, você quer continuar?

V: Sim, até igual ao Gabriel.

Mantemos a expectativa de que o PME se amplie num futuro não muito distante para todas os alunos da educação básica do Brasil e que seja tão significativo do ponto de vista pedagógico, cultural, de formação humana, de cidadania, que todos tenham desejo de (e possam) ficar nele “*até velho*”.

## 6 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, M. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas.** Brasília :UNESCO, BID, 2002.

ADRIÃO, T; PERONI, V. **Público não estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro.** In:\_\_\_\_\_ (orgs.). O público e o privado na Educação: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo. Xamã. 2005.

ADRIÃO. T. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via Currículo sem Fronteiras, v. 13, n. 2, p. 234-255, maio/ago. 2013.

AIETA, V.; ZUIN, A. **Princípios Norteadores da Cidade Educadora.** Revista de Direito da Cidade, vol.04, nº 02, 2012.

ALGEBAILLE, Eveline. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos.** Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ALMEIDA, Hermínia Tavares de Almeida. ADAM, Prefácio Przeworski. **Capitalismo e social democracia.** São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues de. **Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, dez. 2012.

AMARAL. Oswaldo E. do. **A estrela não é mais vermelha.** São Paulo, Garçon, 2003.

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo** In SADER, Emir (org). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

\_\_\_\_\_. **Jottings on the conjuncture.** New Left Review, nº 48, 2007.

ANDRADE, Carmem Lucia Leal. **Parceria e responsabilidade socioambiental: um estudo do Centro de Educação Integral Mamãe Margarida – CEIMMA (Ananindeua-Pará).** 1v. 103p. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Da Amazônia, 2011.

AQUINO, Juliana Maria de. **A ampliação da jornada escolar melhora o desempenho acadêmico dos estudantes?** Tese (Doutorado em Ciências) –Universidade de São Paulo (USP), Piracicaba – SP, 2011.

ARAÚJO, Thays Rosalin. **Que tempo temos? Estudo sobre a organização do trabalho docente e o tempo escolar.** 1v. 140p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Do Estado Do Rio De Janeiro (UFRJ), 2008.

ARAÚJO, G. C. **Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração.** In: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2010.

ARAÚJO, V.C. **A cidade como espaço público de educação e de afirmação da cidadania: a experiência de Vitória/ES, Brasil.** RBPAE – v.27, n.1, p. 135-148, jan./abr. 2011.

ARAÚJO, V.C. **A brincadeira na Instituição de Educação Infantil em Tempo Integral: o que dizem as crianças?** 138p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), 2008.

ARCO-VERDE, Yvelise Freitas de Souza. **A arquitetura do tempo na cultura escolar: um estudo sobre os Centros de Educação Integral de Curitiba.** 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2003.

ARRETCHE, Marta. Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), **audiência pública na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado em 2012.** In Brasil, 2013. Em Discussão – Revista de audiências públicas do Senado Federal - Ano 4 – Nº 14 – fevereiro de 2013.

ARROYO, Miguel G. **O direito ao tempo de escola.** In: Cadernos de Pesquisa, s. l., n. 65, p. 3-10, 1988.

\_\_\_\_\_. **Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados.** Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 113, p. 1381-1416, out.-dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **O direito a tempos-espacos de um justo e digno viver.** In: MOOL, Jaqueline *et al.*,. **Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos.** Porto Alegre: Penso, 2012.

AZEVEDO D.C. e BURLANDY L. **Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias.** Rev. Katálysis, Florianópolis, v. 13 n. 2, 2010.

BARROS, R.P, HENRIQUES, R. MENDONÇA, R. **Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 15 no 42 fevereiro/2000.

BARROS, R.P. **A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza.** Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

BARROS, R.P. **A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza.** Rio de Janeiro: IPEA, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.256). Disponível em: < [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em: nov. 2009.

BATISTA, Raimundo dos Santos Junior. **As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento.** Tese (Doutorado) – Campinas, SP : [s. n.], 2010.

BARTHOLOL, Falcão, T; Paiva, L. H. **Da Bolsa Família Ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema (P. 25- 46) In Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania.** /Organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri.– Brasília : Ipea, 2013.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Desafios Contemporâneos das Políticas Sociais.** Rev. Katálysis , Florianópolis, v.14, n. 1, junho de 2011.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo, Cortez, Biblioteca Básica do Serviço Social; v.2 2006.

BELIK, Water, SILVA, Graziano da, TAKAGI, Maya. **Políticas de combate à fome no Brasil.** In Josué de Castro e o Brasil / Manuel Correia de Andrade... [et al.]. – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. – (Coleção Pensamento Radical).

BENEVIDES, C.V. **Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil?** Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal Fluminense (UFF), 2011.

BERETTA, Regina Célia de Souza. **Um dos desafios da questão social: adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas em Araraquara-SP.** 1v. 228p. Tese, Doutorado em Serviço Social – Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho/Franca – Serviço Social, 2010.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história.** 3a. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca Básica de Serviço Social; v.2.

BERNARDI, L.M., ROSSI, A.J.,UCZAK, L.H. **Do movimento Todos pela Educação ao Plano de Ações Articuladas e Guia de Tecnologias: empresários interlocutores e clientes do estado .X ANPED SUL,** Florianópolis, outubro de 2014.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **O velho e o novo desenvolvimentismo. Seminário Desafios e oportunidades para o desenvolvimento brasileiro.** 16 a 18 de abril de 2013, Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), Rede Desenvolvimentista (IE/UNICAMP) e Plataforma Política Social (IE/Unicamp), 2013.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOFF, Leonardo. **Balanco anual do macro: estamos indo de mal a pior.** Disponível em: < <http://leonardoboff.wordpress.com/2012/12/30/balanco-anual-do-macro-estamos-indo-de-mal-a-pior/>>. Acesso em fevereiro de 2013.

BOLLMANN, M.G.N. **Reverendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira.** Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, 2010.

BOMENY, Helena. **A escola no Brasil de Darcy Ribeiro in: Educação integral e tempo integral.** Em Aberto, Brasília: INEP, v. 22, n. 80, p.51-63, 2009.

BONETI, L. W. **Gestão Escolar: estruturas e interações. As políticas educacionais, a gestão da escola e a exclusão social.** In: FERREIRA, N. S. C; AGUIAR, M. A. da S.(Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.** – 3ª Ed. – São Paulo: Cortez, 2001.

BOSCHETTI, Ivanete. **A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus.** Serv. Soc. Soc.[online]. 2012, n.112, pp. 754-803.

BOSI, A. **Dialética da Colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BOTO, Carlota. **A Educação escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos**. Educação e Sociedade. Campinas, v. 26, n. 92, p. 777- 798, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação por Pierre Bourdieu**. NOGUEIRA, CATANI, Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura** In Escritos de Educação por Pierre Bourdieu. NOGUEIRA, CATANI, Petrópolis: Vozes, 1998.

BRANCO, Veronica. **O desafio da construção da educação integral: formação continuada de professores alfabetizadores do município de Porecatu**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba-PR, 2009.

BRANDÃO, Z. **Escola de tempo integral e cidadania escolar**. In: Educação integral e tempo integral. Em Aberto, Brasília: INEP, v. 22, n. 80, p.51-63, 2009.

BRANDÃO, Z. **A Escola de 1º grau em tempo integral: as lições da prática**. Educação e Sociedade. São Paulo, n. 32, p.116-129, abr. 1989.

BRASIL. Lei nº 9394. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação nacional**: Diário Oficial da União, Brasília, DF, de 20 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.094, de 24 abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – Razões, Princípios e Programas**. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa Interministerial nº. 17, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa Mais Educação. Diário oficial da União: Brasília, 2007b.

\_\_\_\_\_. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD171>>. Acesso em 19 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS/SNAS, 2004.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ações Articuladas – PAR- 2011-2014**. Guia prático de ações para municípios. Brasília:Ministério da Educação. 2011.

\_\_\_\_\_. **Orientações para as conferencias municipais, intermunicipais, estaduais e distrital** p. 13-14 grifos nossos. Disponível em <<http://conae2014.mec.gov.br/>>. Acesso em 10 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. Em Discussão – Revista de audiências públicas do Senado Federal - Ano 4 – Nº 14 – fevereiro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Linhas programáticas da educação brasileira- 1993-1994.** Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7083, de 2010.** Dispõe sobre o Programa “Mais Educação”. Diário Oficial da União: Brasília, 2010

\_\_\_\_\_. **Balanço de governo 2003/2010.** Disponível em: [www.Balancodegoverno.presidencia.gov.br](http://www.Balancodegoverno.presidencia.gov.br). Acesso em 19 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico. Disponível** em: [www.ibge.gov.br/](http://www.ibge.gov.br/) Acesso em: 10 de julho de 2012.

\_\_\_\_\_. **Retrospectiva do Programa Mais Educação 2003-2012.** Disponível em [www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/)

\_\_\_\_\_. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default.shtm>> Acesso em 20 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Conferência Nacional de Educação (2010).** Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/>

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. 2007<sup>a</sup>. Diário oficial da União: Brasília, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Educação Integral/ Educação Integrada E(m) Tempo Integral: concepções e práticas na Educação Brasileira – Mapeamento das experiências de Jornada Escolar Ampliada no Brasil.** Brasília: MEC, 2009.

\_\_\_\_\_. **Educação Integral/ Educação Integrada E(m) Tempo Integral: concepções e práticas na Educação Brasileira – Mapeamento das experiências de Jornada Escolar Ampliada no Brasil.** Brasília: MEC, 2009b.

\_\_\_\_\_. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em 13 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>> Acesso em 13 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. **PL nº 8.035/10.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br> Acesso em 10 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasil Carinhoso.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/brasil-carinhoso/governo-vai-retirar-da-miseria-familias-com-filhos-de-ate-6-anos>. Acesso em 13 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio.** Disponível em: [www. ibge.gov.br/](http://www.ibge.gov.br/). Acesso em: 10 de julho de 2012.

\_\_\_\_\_. **Plano Brasil Sem Miséria**. Disponível em: [www.brasilsemmiseria.gov.br/noticias/](http://www.brasilsemmiseria.gov.br/noticias/) Acesso em 14 de julho de 2013

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS/SNAS, 2004.

\_\_\_\_\_. **Programa Mais Educação: Passo a Passo. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade**. Brasília: MEC, 2009

\_\_\_\_\_. **Programa Mais Educação: Gestão Intersetorial no Território. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade**. Brasília: MEC, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Programa Mais Educação: Texto referência para o debate. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade**. Brasília: MEC, 2009b

\_\_\_\_\_. **Programa Mais Educação: Rede de saberes. Mais Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade**. Brasília: MEC, 2009c.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego**. Disponível em: <http://pronatec.mec.gov.br/index.php>. Acesso em 14 de julho de 2013

\_\_\_\_\_. **Programa Mais Educação**. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em 04 de outubro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Assuntos Estratégicos**. “Vozes da Nova Classe Média”, 4 ed. Agosto/2013 <http://www.sae.gov.br/site/?p=17535>. 2013

\_\_\_\_\_. **Notícias do Programa Bolsa Família**. Disponível: [www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/03/alunos-com-bolsa-familia-repetem-menos--ano-2013](http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/03/alunos-com-bolsa-familia-repetem-menos--ano-2013).

\_\_\_\_\_. **Programa Bolsa Família. Relatório Geral**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/> Visão Geral Brasil, 2013. Acesso em 16 de novembro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.858/2013**. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.005/2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística** Disponível em: [www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014). 2014.

BRITO, Celia Maria Machado. **Ongs e educação: ações, parcerias e possibilidades de contribuição para a melhoria da escola pública**. 1v. 276p. Doutorado. Universidade Federal Do Ceará – Educação. 2006.

BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.



BUFFA, Ester. **Educação e cidadania burguesas**. In: **BUFFA, E. ARROYO, M. Nosella.P. Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1988.

CABEZUDO, A. “**Cidade educadora: uma proposta para os governos locais**”, in: Cidade educadora, princípios e experiências, pp. 11-14. São Paulo: Instituto Paulo Freire, Cortez Editora, 2004.

CALDEIRA, Elisabeth. **Potencialidades e limites do projeto pedagógico da escola de tempo integral**. 1v. 165p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 1993.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades - Uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima**. 1v. 231p. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, 2007.

CAMPOS, Maria Malta. **Educação e políticas de combate à pobreza**. Revista Brasileira de Educação Set /Out /Nov /Dez 2003 Nº 24.

CARARO, M.F. **A educação popular e o caráter educativo dos movimentos populares urbanos: um estudo do processo de participação popular no orçamento municipal de Vila Velha** – Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), 1993.p85

CARDOSO, C.F; BRIGNOLI, H.P. (1990). **Os métodos da história**. Rio de Janeiro: Graal.

CARNEIRO, Carla Bronzo L. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção**. UFMG-FFCH, Doutorado, 2005.

CARNOY, Martin. **Educação, economia e Estado (base e superestrutura, relações e mediações)**. São Paulo, Cortez Autores Associados, 1984.

CARVALHO, Inaiá Maria M. de; LANIADO, Ruthy Nadia. **Pobreza e ação social**. Cadernos do CEAS, Salvador: Centro de Estudos da Ação Social, n. 141, p. 18-34, 1992

CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 13 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010

CASSAN, Elaine Regina. **A "face oculta" da Política Pública Educacional: a percepção do professor e o cotidiano escolar – um estudo de caso**. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2004.

CASSINI, Simone Alves. **Federação e educação no Brasil: a atuação do poder legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração**. 1v. 179p. Mestrado. Universidade Federal Do Espírito Santo, 2011.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 10.ed. Petrópolis, RJ :Vozes, 2012

CASTRO, Adriana de. **A escola de tempo integral : a implantação do projeto em uma escola do interior paulista**. 1v. 216p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Disponível Carlos, 2009.

CASTRO, Ana Rosa V; FARIA, Lia. **CIEP- o resgate da utopia** in 2002. In: CAVALIERE, Ana Maria; COELHO, Lígia Martha Coimbra (Orgs.). **Educação brasileira e(m) tempo integral**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

CASTRO, Diana Costa; COSTA, Cristiane S.N; SOARES, Vanessa; SANTOS, Marcel. **Política cultural e desenvolvimento: uma análise do Programa Bairro Escola, do município de Nova Iguaçu**. Rio de Janeiro Cad. EBAPE.BR vol.9, no.4 Rio de Janeiro, 2011.

CASTRO, Jorge Abrahão. **Política social e desenvolvimento no Brasil**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 723-727, dez. 2012.

CATTANI, Antonio David; FERRARINI, Adriane Vieira. **Participação, desenvolvimento local e política pública: estratégias articuladas para a superação da pobreza**. Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 164-172 jul./dez. 2010 p. 170

CAVALIERE, Ana M.V. **Escolas de tempo integral: uma idéia forte, uma experiência frágil**. In: CAVALIERE, Ana Maria Villela; COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa (Org.). **Educação brasileira e(m) tempo integral**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002. p. 93-111.

CAVALIERE, A. M. **Tempo de escola e qualidade na educação pública**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1015-1035, out. 2007

\_\_\_\_\_. **Escolas de tempo integral versus alunos em tempo integral**. In: MAURÍCIO, Lúcia. V (Org). **Educação integral e tempo integral**. Em Aberto, Brasília: INEP, v. 22, n. 80, p.51-63, 2009.

\_\_\_\_\_, COELHO, Lígia Martha Coimbra (Orgs.). **Educação brasileira e(m) tempo integral**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. **Anísio Teixeira e a educação integral**. Paidéia, São Paulo, v.20, n.46, p.249-259, maio/ago, 2010.

\_\_\_\_\_. **Questões sobre uma proposta nacional de gestão escolar local**. In: IV Congresso Luso Brasileiro, I Congresso Ibero Brasileiro, 2010, Elvas, Cáceres e Mérida. **Anais Espaço Público da Educação: emergência de políticas e práticas de gestão local, regional e nacional**, 2010. v. 9. p. 1-11. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/10.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2011.

\_\_\_\_\_. **Políticas especiais no ensino fundamental in Helena Amaral da Fontoura (org.). Políticas Públicas, Movimentos Sociais: desafios à Pós-graduação em Educação em suas múltiplas dimensões**. Rio de Janeiro: ANPED Nacional, 2011. Disponível em: <<http://www.fe.ufrj.br/anpedinha2011/livro3.pdf>>

\_\_\_\_\_. MAURÍCIO, Lúcia V. **A ampliação da jornada escolar nas regiões Nordeste e Sudeste: sobre modelos e realidades.** In: Revista Educação em Questão, Natal, v. 42, n. 28, p. 251-273, jan./abr. 2012.

CAVALIERE, Ana M.V. **Escolas de tempo integral: uma idéia forte, uma experiência frágil.** In: CAVALIERE, Ana Maria Villela; COELHO, Lúcia Martha Coimbra da Costa (Org.). Educação brasileira e(m) tempo integral. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002. p. 93-111.

CELLA, Rosenei. **Educação de tempo integral no Brasil: História, desafios e perspectivas.** 2010. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo-RS, 2010.

CENPEC. **Educação e Cidade.** São Paulo: Cadernos CENPEC, n. 01, 2006a

CERTEAU, M.A **invenção do cotidiano: 1, Artes de fazer.** Petrópolis: Vozes, 1994. p116

CIMA, Itelvina Cavalheiro. **As funções sociais da escola parque cidadã de Chapecó.** **Dissertação** (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, SC, 2010.

CIRENO, F., SILVA, J, PROENÇA, R.P. **CONDICIONALIDADES, DESEMPENHO E PERCURSO ESCOLAR DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA** IN Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania /organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília : IPEA, 2013.

CHAVES, Miriam W. **Educação Integral: uma proposta de inovação pedagógica a administração escolar de Anísio Teixeira no Rio de Janeiro dos anos 30.** In: Educação brasileira e(m) tempo integral. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

CHIOZZINI, Daniel Ferraz. **Memória e historia da inovação educacional no Brasil: o caso dos Ginásios Vocacionais (1961-1969).** – Campinas, SP: [s.n.],Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação 2010.

CHIOZZINI, Daniel Ferraz. **Os ginásios Vocacionais: a (des) construção de uma experiência educacional transformadora (1961-1969).** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, SP, 2003.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

COELHO, José Silvestre. **O trabalho docente na escola integrada.**1v. 231p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal De Minas Gerais (UFMG), 2011.

COELHO, Lúcia Martha Coimbra da Costa. **Políticas públicas municipais de jornada ampliada na escola: perseguindo uma concepção de educação integral.** Disponível em <<http://www.unirio.br/cch/neephi/artigosensaaios.htm>>. Acesso em 01 de junho de 2011

\_\_\_\_\_. **História (s) da educação integral.** In: MAURÍCIO, Lúcia. V (Org). Educação integral e tempo integral. Em Aberto, Brasília: INEP, v. 22, n. 80, 2009, p.83-96.

\_\_\_\_\_. MENEZES, Janaína Specht da Silva . **Tempo integral no ensino fundamental: ordenamento constitucional-legal em discussão.** Anais ..., 30a Reunião Anual da Anped, Caxambu, 2007.

COELHO, Maria Ivonete Soares. **Desenvolvimento e assistência social: uma avaliação da efetividade da política de assistência social nos municípios de Assú e Mossoró/RN,** (2004-2008). Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Do Rio Grande do Norte, 2011.

CONNOR, Steven. **Cultura Pós-Moderna,** São Paulo: Loyola, 1993.

CORSETTI, Berenice. **A análise documental no contexto da metodologia qualitativa: uma abordagem a partir da experiência de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unisinos.** UNIrevista - Vol. 1, nº 1: 32-46 (janeiro 2006)

CORTEZ, Alejandro Mario C. **Escola integral: implantação e avaliação de uma proposta de lazer para a mudança do cotidiano escolar.** 1999. Dissertação (Mestrado em Educação) –Universidade Estadual Paulista (Unesp), Marília, 1999.

COSTA, Islândia Bezerra da. **Nesta terra, em se plantando tudo dá? Política de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no meio rural paranaense, o caso do PAA.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande Do Norte, 2010.

COSTA, Nilce Rosa. **Educação de Tempo Integral do Campo: novos tempos e significados.**1v. 131p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, 2011.

COSTA, Valdeney Lima. **Mais tempo na/de escola: Estudo sobre as experiências de ampliação da jornada escolar no município de Russas, Ceará.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Rio de Janeiro, RJ, 2011. 1v. 161p.

CRAVO, Terezinha Baldassini (org). **Gestão da Educação em Vitória: caminhos, estratégias e contradições.** Vitória: Gráfica Santo Antônio, 2012.

CRUZ, Rosana Evangelista. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque.**1v. 434p. Doutorado. Universidade De São Paulo, 2009.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil.** São Paulo: Cortez/EDUFF/FLACSO, 1991.

\_\_\_\_\_. **Educação, Estado e Democracia no Brasil – 11ª.** Ed. São Paulo:Cortez, 2012.

CURRALERO, Cláudia Regina Baddini. **O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família.** 1v. 159p. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, 2012.

CURY, C. Jamil. **Ideologia e educação brasileira.** 3.ed. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1986.

CURY, C. R. J. *et al.* **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica**. Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 124, jan./abr. 2005.

CUSTÓDIO, Marta Battaglia. **Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: arranjo institucional e alocação de recursos**. Tese (Doutorado em Nutrição Humana Aplicada) – Universidade de São Paulo, 2009.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. Revista Política & Sociedade p. 139 – 164 N.º 5 outubro de 2004.

DALBOSCO, Carla. **Representações sociais de educadores de escolas públicas sobre situações-problema relacionadas ao uso de álcool e outras drogas**. Tese (Doutorado em Psicologia Clínica e Cultura) – UNB, 2011.

DENZIN, Norman K. LINCOLN, Yvonna S. O planejamento da pesquisa qualitativa :teorias e abordagens. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIB, Marlene Aparecida Barchi. O programa escola de tempo integral na região de Assis: implicações para a qualidade do ensino. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Marília-SP, 2010.

DOIMO, Ana Maria. A vez e voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro, Relume Dumará/Anpocs, 1995.

DOMINGUES, José Maurício. “Pobres”, esquerda e mudança social no Brasil contemporâneo: uma leitura crítica de “Os sentidos do lulismo, de André Singer”. FLACSO Brasil (da Série Cadernos FLACSO), n.º 9, Rio de Janeiro, 2013.

DOURADO, Luiz F. A escolha de dirigentes Escolares: Políticas e Gestão da Educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). Gestão democrática da educação: atuais tendências – 4ª ed. – São Paulo: Cortez, 2003.

DRAIBE, Sonia Miriam. As políticas de combate à pobreza na América Latina. São Paulo, 1990.

DUARTE, Natalia de Souza. **Política Social: um estudo sobre educação e pobreza**. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, 2012.

DUBET, François. **O que é uma escola justa?** Cad. Pesqui. v.34 n.123 São Paulo set./dez. 2004.

DUBET, François; DURU-BELLAT, Marie; VERETOUT, Antoine. **As desigualdades escolares antes e depois da escola: organização escolar e influência dos diplomas**. Sociologias, Porto Alegre, v. 14, n. 29, abr. 2012.

ÉBOLI, Terezinha. **Uma experiência de educação integral: Centro Educacional Carneiro MEC - INEP - Bahia**, Serviço Gráfico da Fundação IBGE, em Lucas, GB, 1969.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.

FARIA FILHO, L. (org). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

FARIA FILHO, L. Vidal, D.G. **Os tempos e os espaços escolares no processo de institucionalização da escola primária no Brasil**. In: Revista Brasileira de Educação. Mai/Jun/Jul/Ago 2000 N° 14 , p. 19-34

FARIA, Lia. **CIEP: a utopia possível**. Rio de Janeiro: Livros do Tatu, 1991.

FÁVERO, O. Paulo Freire: **Primeiros Tempos**. In: VENTORIN S., Cararo, M.F. Oliveira E.C. (orgs). Paulo Freire: a práxis político-pedagógica do educador. EDUFES: Vitória, 2000.

FERREIRA, Nildete V.T. **Programa Bolsa Família: o velho com novas roupagens. Dissertação** (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2010.

FERREIRA, E.B. OLIVEIRA, D.A **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

FERRETTI, Celso João; VIANNA, Cláudia Pereira; SOUZA, Denise Trento Rebello de. **Escola pública em tempo integral: o PROFIC na rede estadual de São Paulo**. Cad. Pesqui, São Paulo, n. 76, fev. 1991.

FERRETI, Celso J; VIANNA, Cláudio P. *et al.* **Escola de tempo integral: desafio para o ensino público**. São Paulo: Cortez.1988a.

FETZNER, Andréa Rosana. **A implementação dos ciclos de formação em Porto Alegre: para além de uma discussão do espaço-tempo escolar**. Rev. Bras. Educ. vol.14 no.40 Rio de Janeiro jan./abr. 2009.

FIGUEIREDO, Verônica C. A. **O Projeto Escola de Tempo Integral: currículo e práticas**.1v. 273p. Mestrado. Pontifícia Universidade Católica De Minas Gerais – Educação, 2011.

FIGUEIREDO, R. **CURRICUL(O/A)RIZANDO a Cidade: Enredamentos Possíveis das Práticaspolíticas Dos/as Praticantespensantes do Programa Educação em Tempo Integral no Território- Cidade de Vitória – Es Tese** (Doutorado em Educação)- Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), 2013.

FILGUEIRA, C. H. **Estructura de oportunidades y vulnerabilidade social: aproximaciones conceptuales recientes**. In: CEPAL.Seminario Vulnerabilidad. Santiago de Chile : CEPAL, 2001.

FONSECA, Marília. **O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro** Rev. Fac. Educ. USP vol.24 n.1 São Paulo Jan./Jun. 1998.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

FREIRE, Paulo. **Educação e Mudança**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1979.

\_\_\_\_\_. **Professora sim, tia não: cartas a quem ousa ensinar**. São Paulo, Olho d'Água, 1993.

FREIRE, Márcia Rebouças. **Arquitetura na Interface com a educação: outras referências**. 1v. 200p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. Cortez, São Paulo, 1984.

\_\_\_\_\_. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. **A produtividade da escola improdutiva**. São Paulo: Cortez, 1984.

\_\_\_\_\_. **Trabalho e Conhecimento: dilemas na educação do trabalhador**. São Paulo: Cortez, 1987.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: ALGEBAILLE, Eveline. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. **O controle da pobreza na ordem do capital: a centralidade da assistência social no Brasil do ajuste neoliberal**. 1v. 260p. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão (UFMA) 2007.

FONTES, Virgínia. **O Manifesto Comunista e o pensamento histórico** In O Manifesto Comunista 150 anos depois. REIS FILHO, Daniel A. (org.) Rio de Janeiro: Contraponto: São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

FREITAS, Miriã Clemente. **Escola de Tempo Integral: Angústias e Desafios dos(as) Professores(as) da Rede Estadual de Ensino de Goiás**. 1v. 83p. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica De Goiás. 2011.

GADOTTI, Moacir. **Cidade educadora e educanda**. Revista Pátio, ano X, nº 39 agosto/out 2006.

GADOTTI, Moacir. **Educação Integral no Brasil: inovações em processo**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

GALLO, Silvio. **A Educação Integral numa perspectiva anarquista**. In: CAVALIERE, Ana Maria Villela; COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa (Org.). **Educação brasileira e(m) tempo integral**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.

GENTILI, Pablo. **Pedagogia da Exclusão**. Petrópolis, RJ, Vozes, 1995.

\_\_\_\_\_. **Neoliberalismo e educação: manual do usuário**. In SILVA, Tomaz Tadeu, GENTILI, Pablo (orgs). **Escola S.A. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. 2.ed. Brasília, CNTE, 1999.

GENTILI, Pablo, OLIVEIRA, Dalila A. **A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil** in SADER, Emir (org.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

GERMANI, Bernadete. **Educação de tempo integral: passado e presente na rede municipal de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade do Paraná (PUC), Curitiba-PR, 2006.

GERBASI, Ondina Barbosa . **Criança do CIEM: Objeto de guarda ou objeto pedagógico?**.1v. 306p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Est.Paulista Júlio De Mesquita Filho, Marília, 1996.

GHIRALDELLI, Junior, Paulo. **História da Educação**. São Paulo: Cortez, 1991.

GIOLO, J. **Educação de tempo integral: resgatando elementos históricos e conceituais para o debate**. In: MOOL, Jaqueline *et al.*,. Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos. Porto Alegre: Penso, 2012.

GIOVANNI, G; SOUZA, A. N. **Criança na escola? Programa de formação integral da criança**. Educação & Sociedade, v. 20, n.67, p. 70-111, 1999.

GLUZ, Nora. **A pobreza comouma pergunta. A segmentação comosolução: Neo assistencialismo e cotidiano escolar**. In: XXIII Simpósio da ANPAE, Porto Alegre, RS, 2007. Disponível em [www.anpae.org.br](http://www.anpae.org.br)

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Corez, 1992

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GOMES, Ana Maria Duarte do Vale. **Escola pública popular: escola cidadã**. In: VENTORIN S., Cararo, M.F. Oliveira E.C. (orgs). Paulo Freire: a práxis político-pedagógica do educador. EDUFES: Vitória, 2000.

GOMES, Maria de Fátima Leite. **O programa de transferência de renda bolsa família: A atual face do consenso**. 1v. 234p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, 2011.

GOMES, J.B.B. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 40.

GOLDMEIER, G. **A necessidade da educação cívica no liberalismo igualitário "refinado" de Rawls**. Comunicações ANFOP, 15 a 22/08/2013- GT Teorias da Justiça, 2013.

GONÇALVES, Antônio S. **Reflexões sobre educação integral e escola de tempo integral**. In: “Cadernos Cenpec” n.º 2 – Educação Integral – 2º semestre 2006.



GOMES, J. B. B. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Marcus V. **Quando a rua é a escola: práticas educativas para além dos muros da escola.** XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana – UERJ- RJ 18 a 22/11/2013 [www.simpurb2013.com.br](http://www.simpurb2013.com.br)

GOMES, C.A. **A escola de qualidade para todos: abrindo as camadas da cebola.** Ensaio, Rio de Janeiro, v. 13, n. 48, p. 281-306, jul./set. 2005.

GOMES, S. S. R. **Notas preliminares de uma crítica feminista aos programas de transferência direta de renda – o caso do Bolsa Família no Brasil.** Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 10, n. 1, p. 69 - 81, jan./jul. 2011

GÓMEZ, Gregorio Rodríguez; FLORES, Javier Gil; JIMÉNEZ, Eduardo Garcia. **Metodología de la Investigación Cualitativa.** 2.d. ARCHIDONA: Ed.ALJIBE, 1999.

GONCALVES, Reinaldo. **Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, dez. 2012.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere.** vol. 1 a 6. Edição de Carlos Nelson Coutinho, com a colaboração de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio De Janeiro, 2012.

GRISOTTI, Márcia; GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G. **Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil.** Rev. katálysis, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel.** 5.ed.Porto Alegre: L&PM Editores, 1980.

GUARÁ, I.M.F.R. **Educação e desenvolvimento integral: articulando saberes na escola e além da escola.** In: MAURÍCIO, Lúcia. V (Org). Educação integral e tempo integral. Em Aberto, Brasília: INEP, v. 22, n. 80, 2009, p.65-81.

GUIDONI, João Paulo. **Tecituras da rede de atenção à infância e à adolescência no Município de Vitória (ES): uma análise das linhas que compõem o Programa de Educação em Tempo Integral.** 98 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Institucional) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais, 2011.

GUIMARÃES, A. S. A. **A Desigualdade que anula a desigualdade: notas sobre a ação afirmativa no Brasil.** In: SOUZA, J. (org.). Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil- Estados Unidos. Brasília: Paralelo 15, 1997.

GUIMARÃES, Miriam Reis. **A escola de horário integral: um projeto de escola crítica em construção**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 1992.

HARVEY, David . **Condição Pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

HELDER, R. R. **Como fazer análise documental**. Porto, Universidade de Algarve, 2006.

HINGEL, M. **O PRONAICA – proposta, destruição e ressurreição** in In: CAVALIERE, Ana Maria Villela; COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa (Org.). Educação brasileira e(m) tempo integral. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002. p. 93-111.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÜNING, S. M. **Psicologia: Da (a)normalidade ao risco**. In N. M. F. Guareschi & S. M. Hüning (Eds.), Implicações da Psicologia no Contemporâneo (pp.135-158). Porto Alegre, RS: Editora da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2007.

IOSIF, Ranilce Mascarenhas Guimaraes. **A Qualidade da Educação na Escola Pública e o Comprometimento da Cidadania Global Emancipada: Implicações para a Situação de Pobreza e Desigualdade no Brasil**. 1v. 310p. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade Brasília. 2007.

INOJOSA , Rose Marie **Cadernos FUNDAP**. Cadernos FUNDAPn. 22, 2001, p. 102-110.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. v. 1 - (jun. 2000 - ). – Brasília: Ipea, 2012.

JAMESON, Frederic. **Pós-modernismo: lógica cultural do capitalismo tardio**. Editora Ática, 1997.

JUNQUEIRA, L.A.P. **A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor**. Saúde e Sociedade v.13, n.1, p.25-36, jan-abr 2004.

KERSTENETZKY, Célia L. **Escola em tempo integral já. Quando quantidade é qualidade**. In: Ciência Hoje. Revista de divulgação científica da SBPC. v. 39,. p. 18-20, Out. 2006.

KERSTENETZKY, C. L. **“Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família”**. Dados, Revista de Ciências Sociais, 2009, vol. 52, nº 1, pp. 53-83.

KERSTENETZKY, Célia .L. **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** Revista de Economia Política, vol. 26, nº 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro. 2006.

KERSTENETZKY, C.L. **Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro** p. 467-480. IN Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania (p. 467-480)./organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri.– Brasília : Ipea, 2013.

KIRCHNER, Elenice Ana. **Educação em tempo integral: um repensar do agir educativo**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Joaçaba-SC, 2009.

KRAWCZYK, N. R. **O PDE: NOVO MODO DE REGULAÇÃO ESTATAL?** Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, set./dez. 2008.

KUENZER, Acácia. **Educação e trabalho no Brasil: o estado da questão**. Brasília, INEP/MEC, 1987.

LAVINAS, Lena; BARBOSA, Maria Lígia. **Combater a Pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do Programa Bolsa-escola do Recife**. In: Dados- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 43, nº3, 2000, p. 447 a 477.

LEAL, Victor N. **Coronelismo, enxada voto**. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LEAL, Maria Cristina. **Clientelismo e educação: condicionantes do planejamento na alocação de recursos para o 1º e 2º graus**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 1990.

LECLERC, G. F. E; MOLL, J. **Programa Mais Educação: avanços e desafios para uma estratégia indutora da Educação Integral e em tempo integral**. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, n. 45, p. 91-110, jul./set. 2012.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza**. São Paulo, 1998. Tese (Doutorado) Universidade de São Paulo (USP), 1998.

\_\_\_\_\_. **Educação no Governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu**. In Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico (2003-2010). Diversos autores. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

LEITE, Izildo Corrêa. **Desconhecimento, piedade e distância: representações da miséria e dos miseráveis em segmentos sociais não atingidos pela pobreza**. Tese (Doutorado em Sociologia) — Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2002.

\_\_\_\_\_. **POBREZA, REPRESENTAÇÕES, IDENTIDADE E POLÍTICA SOCIAL, II** Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís – MA, 23 a 26 de agosto 2005.

\_\_\_\_\_. **Novos olhares, novos lugares: por uma política social de combate à pobreza condizente com a construção da cidadania**. Convergencia — Revista de Ciencias Sociales. Toluca (México), Universidad Autónoma del Estado de México, v. 15, n. 47, p. 73-100, mayo/ago. 2008.

\_\_\_\_\_. **Cidadanias desiguais e reprodução das desigualdades na contemporaneidade capitalista**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 10, n. 2, p. 288 - 301, ago./dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **As concepções de pobreza como construções científicas, ideológicas e políticas na/para a América Latina.** XIX Congresso Latino-Americano de Sociologia, ALAS (Associação Latino-Americana de Sociologia), Santiago, Chile, 29/09 a 04/10/2013.

LEITE, J. L. **Política de cotas no Brasil: política social?** R. Katál., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 23-31, jan./jun. 2011.

LIMA, Valdileia. **CIEP: A reinvenção da escola pública?** 1988. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói-RJ, 1988.

LIMA, T.C.S; MIOTO, R.C.T. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica** IN Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. esp. p. 37-45 2007

LIBÂNEO, José Carlos. **Democratização da escola pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos.** 21.ed. São Paulo, Loyola, 2006.

LOBO JÚNIOR, Dácio. **CIEPs: a impotência de um desejo pedagógico.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 1988.

LOPES, A. P. **O associativismo na cidade educadora: o caso do Porto.** Dissertação (Mestrado em Ciências da educação). Universidade do Porto, 2009

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

LYOTARD, Jean-François. **O Pós-moderno.** Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio, 1979.

MACHADO, L.R.B.L.; THIESEN, J.S. **EDUCAÇÃO INTEGRAL NA EBIAS: O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO COMO TRANSITORIEDADE E AÇÃO,** Congresso de Educação Básica, Florianópolis, 2014.

MALAGUTI, Manoel L., CARCANHOLO, Reinaldo; CARCANHOLO, Marcelo D. (orgs). **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo.** São Paulo: Cortez, 1998.

MALINI, Eduardo. **O consenso como ponto de partida? uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Juiz de Fora, MG, 2009.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio.** São Paulo: Abril, 1982.

MAGRO, Aline Fátima do Nascimento. **A nova roupagem do controle e manutenção da pobreza: os programas de transferência condicionada de renda na América Latina.** Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica Do Rio Grande Do Sul, 2012.

MANIFESTO DOS PIONEIROS. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 65, n. 150, p. 407-425, 1984.

**MANIFESTO DOS PIONEIROS**, Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006 - ISSN: 1676-2584.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2006. Marconi, Lakatos

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, A. S. **A direita para o social: a educação da sociabilidade no Brasil Contemporâneo**. Juiz de Fora: UFJF, 2009.

MARTINS, J.de S. **A sociedade vista do abismo**. 3.ed. Petrópolis,RJ : Vozes, 2008.

MARTINS, Paulo Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para, a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 1v. 338p. Doutorado. Universidade de Brasília, 2009.

MATOS, Sheila C. N. **Programa mais educação/ mais escola: avanços e desafios na prática educativa em Duque de Caxias**. 1v. 143p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Do Estado do Rio De Janeiro – 2011.

MASCELLANI, M. N. **Uma pedagogia para o trabalhador: o Ensino Vocacional como base para uma proposta pedagógica de capacitação profissional de trabalhadores desempregados (Programa Integrar CNM/CUT)**. Dissertação (Doutorado), FEUSP, São Paulo, 1999.

MAURÍCIO, L. V. **Literatura e representações da escola pública de horário integral**. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 27, p. 40-56, set./dez. 2004

\_\_\_\_\_. **Permanência do horário integral nas escolas públicas do Rio De janeiro: no campo e na produção escrita**. In: CAVALIERE, Ana Maria; COELHO, Lúcia Martha Coimbra (Orgs.). Educação brasileira e(m) tempo integral. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_; SILVA, I. **Avaliação externa 1993 e 1994. Carta: falas, reflexões, memórias, informe de distribuição restrita do senador Darcy Ribeiro**. Brasília, v. 5, n. 15, p. 193-219, 1995.

\_\_\_\_\_. (Org). **Educação integral e tempo integral**. Em Aberto, Brasília: INEP, v. 22, n. 80, 2009.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade**. Doutorado - Campinas, SP : [s. n.], 2008.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processo**. Porto Alegre, Artmed, 2004.

MEDEIROS, Mara Rosange Acosta. **Condicionalidades nos programas de transferência de renda: tensão entre direitos e controle dos pobres**. 1v. 82p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica Do Rio Grande Do Sul, 2008.

MENDOSA, Douglas. **Gênese da política de assistência social do governo Lula**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, 2012.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do Capital**. São Paulo. Boitempo, 2005.

MIGUEL, Maria Elisabeth Blanck. **A legislação educacional: uma das fontes de estudo para a história da educação brasileira**, In <http://www.histedbr.fe.unicamp.br>

MOEHLECKE, S. **Ação afirmativa: história e debates no Brasil**. Cadernos de Pesquisa, n. 117, novembro/ 2002

MOEHLECKE, S. **Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça racial** Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 88, p. 757-776, Especial - Out. 2004.

MOLL, J. **Conceitos e pressupostos: o que queremos dizer quando falamos de Educação Integral?** In: Secretaria de Educação a Distância. Salto para o Futuro – Educação Integral, Brasília: MEC, Agosto de 2008.

\_\_\_\_\_. **Educação Integral no Brasil: itinerários na construção de uma política pública possível**(p.2-17) in Tendências para a educação integral. - São Paulo : Fundação Itaú Social – CENPEC, 2011.

\_\_\_\_\_. **A agenda da educação integral: compromissos para sua consolidação como política pública** , In MOOL, Jaqueline et at. Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos. Porto Alegre: Penso, 2012.

MONTAÑO, Carlos. **Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 110, jun. 2012 .

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de. **Liberalismo e Neoliberalismo** – Uma Introdução Comparativa - Primeira Versão n. 73. Campinas: IFCH-Unicamp, março de 1997.

MOREIRA, Daniel Augusto. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

MORAES, Marta da Rosa Vargas. **Implicações do uso laptop individual nas atividades educacionais: experiência de uma escola de tempo integral da rede municipal de Campo Grande - MS**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica Dom Bosco. 1v. 184p. 2001.

MORAIS, Normanda de Araújo. **Trajetórias de vida de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social: Entre o risco e a proteção**. 01/03/2009 2v. 231p. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul, 2009.

MORROW, Raymond Allen; TORRES, Carlos Alberto. **Teoria Social e Educação: uma crítica das teorias da reprodução social e cultural**. Porto: Edições Afrontamento, 1997.

MOTA, C.N. **O Programa de Educação em tempo integral da Prefeitura Municipal de Vitória: contribuições para a avaliação de suas implicações na gestão escolar**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), 2013.

MUNDIAL. **Revista de Sociologia e Política**. n. 23, nov., p. 55-62, 2004.

MUZZETI, Luci Regina. **Resenha do livro Escritos de educação**. Educ. Soc., Campinas, v. 21, n. 73, Dec. 2000.

NAGLE, J. **Educação e Sociedade na primeira república**. São Paulo: EDUSP, 1974.

NASCIMENTO, Maria Livia. **Pacificação da Vida: a Lógica Proteção-Negligência**. Tese para concurso de Professor Titular junto ao Departamento de Psicologia da Universidade Federal Fluminense. Julho 2012.

NAVARRO, Natalia. **A Intersetorialidade como Modelo de Gestão das Políticas de Combate à Pobreza no Brasil: O Caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos**. 1v. 211p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas . São Paulo- 2011.

NEVES, Marcia Emilia Rodrigues . **Proteção social? Programa Bolsa Família e trajetória de egressas voluntárias**. 1v. 395p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal da Paraíba/João Pessoa, 2010.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo, Cortez, 1992. p. 95.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade, pobreza e Serviço Social** – Revista Em Pauta –Teoria Social & Realidade Contemporânea- Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Número 19, p. 135-170, 2007.

\_\_\_\_\_. **Crise do capital e consequências societárias**. Serv. Soc. Soc. [online]. 2012, n.111, 2012.

NOGUEIRA, Maria Alice, CATANI, Afrânio (orgs.). **Escritos de educação por Pierre Bourdieu**. Petrópolis: Vozes, 1998.

NÓVOA, A. (Coord.). **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Dom Quixote, 1995. Nóvoa 1995.

NUNES, Greice Cerqueira. **Tempo, Espaço e Currículo na Educação Integral: Estudo de caso de uma escola do Guará-DF**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília (UNB), Brasília – DF, 2011.

NUNES, Clarice. **Centro Educacional Carneiro Ribeiro: concepção e realização de uma experiência de educação integral**. Em Aberto, Brasília, v. 22, n. 80, p. 121 a 134, abr. 2009.

NUNES, Clarice. **O “velho” e “bom” ensino secundário: momentos decisivos**. Revista Brasileira de Educação. Rio de Janeiro, n. 14, 2000.

OLIVA, Aloízio Mercadante. **As Bases do Novo Desenvolvimentismo: Análise do Governo Lula**. Tese (Doutorado em Ciência econômica)– Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2010.

OLIVEIRA, Cristiano Lessa. **Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características.** Revista Travessias, PPGLL-UFSC, 2009.

OLIVEIRA, Juliana Souza Oliveira. **Avaliação da (in) segurança alimentar em áreas de marcante instabilidade social e econômica do Nordeste.** Tese (Doutorado em Nutrição) – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2009.

OLIVEIRA, L.F.B; SOARES, S.S.D. **“EFEITO PREGUIÇA” EM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA?** In. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania /organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília : IPEA, 2013.

OLIVEIRA, Dalila de Andrade. **As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanência** RBPAE. v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

\_\_\_\_\_. **Política educativa, crise da escola e a promoção de justiça social.** In: OLIVEIRA, D.A., FERREIRA, E.B. Crise da escola e políticas educativas. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

OLIVEIRA, Dalila de Andrade. **Das políticas de governo a política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira.** Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **"Hegemonia às avessas".** Piauí, nº 7, jan. 2007.

OLIVEIRA, R. P. **Sobre a necessidade do controle social no Financiamento da Educação.** In: Oliveira, D.A, Duarte, M.R.T. (Orgs). Política e Trabalho na Escola. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, R. P; ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação.** Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 28, abril de 2005.

\_\_\_\_\_. **Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 661-690, out. 2007.

OLIVEIRA, Sávio Assis de. **O “novo” interesse esportivo pela escola e as políticas públicas nacionais.** Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, 2009.

OLIVEIRA, Carlos Alberto. **CIEP: modelos subjacentes de uma escola que está fazendo escola.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 1991.

ONU. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Disponível em <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3683>>. Acesso em 16 de agosto de 2013

ONU. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Relatório PNUD Brasil 2012.** disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3683>>. Acesso em 16 de agosto de 2013.



ONU. **Relatório de Desenvolvimento Humano**. Relatório PNUD Brasil 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/> Acesso em 07 de agosto de 2014.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira da. **O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema**. In: IPEA- Nota técnica nº 14 - Brasília, dezembro de 2012.

PAGNI, P. A. **Anísio Teixeira: experiência reflexiva e projeto democrático: a atualidade de uma filosofia da educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

PACHECO, Luci Mary Duso. **Práticas educativas escolares de enfrentamento e superação da exclusão social no meio rural: a pedagogia da alternância e a casa familiar rural em Frederico Westphalen**. 1v. 205p. Doutorado. Universidade Do Vale Do Rio Dos Sinos, 2010.

PARADA, Miguel B. **Educación y pobreza: una relación conflictiva**. In: ZICCARDI, A. Pobreza, desigualdade y ciudadanía. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

PARENTE, Cláudia M.D. **A construção dos tempos escolares: possibilidades e alternativas plurais**. Campinas ,SP [s.d] 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Unicamp, Faculdade de Educação. 2006.

PARO, Vitor. **A escola pública de tempo integral: universalização do ensino e problemas sociais**. Cadernos de Pesquisa, nº 65, p. 11-20, 1998a.

PARO, Vitor Henrique; FERRETTI, Celso João; VIANNA, Cláudia Pereira; SOUZA, Denise Trento R. de. **A escola pública de tempo integral: universalização do ensino e problemas sociais**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 65, p. 11-20, maio 1988c.

\_\_\_\_\_. **Viabilidade da escola pública em tempo integral**. Educ. Soc., Campinas, n. 29 - p. 86-99, 1998b.

\_\_\_\_\_. FERRETTI, Celso J; VIANNA, Cláudio P. *et al.* **Escola de tempo integral: desafio para o ensino público**. São Paulo: Cortez. PARO, Vitor. A escola pública de tempo integral: universalização do ensino e problemas sociais. Cadernos de Pesquisa, nº 65, p. 11-20, 1998c.

\_\_\_\_\_. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 1986.

PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar. Histórias de submissão e rebeldia**. São Paulo: Casa do Psicólogo. 2000.

PAUGAN, Serge. **A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo: Cortez, 1994.

PEREIRA, Sônia Maria Fonseca. **Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE sobre Nutrição dos alunos, defasagem e desempenho Escolar**. Tese (Doutorado em Ciências do Economia) – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2009.

PEREZ, José Roberto Rus. **Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente?** Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010

PIOVESAN, F. **Ações afirmativas da perspectiva dos Direitos Humanos.** Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 124, jan./abr. 2005.

PIMENTEL, Alessandra. **O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica.** Cadernos de Pesquisa, n. 114, novembro/ 2001.

PINHEIRO, Fernanda Picanço da Silva Zarour. **Programa Mais Educação : uma concepção de educação integral.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PIRES, Marlene de F. C. **Educação Popular e Caráter Educativo dos Movimentos Populares Urbanos.** 1993. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 1993.

POCHMAN, M. **Pobreza e crise econômica: o que há de novo no Brasil metropolitano.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil : avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos.** São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. (Brasil em debate ; v. 2)

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época.** Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POLETTTO, Michele. **Bem-estar subjetivo : um estudo longitudinal com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.** 1v. 171p. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul, 2011.

PORTILHO, Danielle Barbosa. **Releitura da concepção de educação integral dos CIEPs: para além das caricaturas ideológicas.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro -RJ, 2006.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social democracia.** São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania.** São Paulo: Unesp, 2013.

REIS FILHO. C. **Índice básico da legislação do ensino paulista.** Campinas, S. P.:Graf. /FE, Graf. Central/UNICAMP, 1998.

RIBEIRO, Darcy. **O livro dos CIEPS.** Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1986.

RIBEIRO, Maria Luísa S. **História da Educação Brasileira: a organização escolar.** 20.ed.Campinas: SP, Autores Associados, 2007.

RIBEIRO, Maria Luísa Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. São Paulo: Editora Moraes, 1986.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROMANELLI, Otaíza de O. **História da Educação no Brasil**. 9.ed. Petrópolis:Vozes,1991.

ROSA, Alessandra V. N. **Educação Integral em tempo integral: espaços do programa Bairro-escola, Nova Iguaçu-RJ**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), 2011.

ROSA, E. M. **Gestão da educação digital em escola de tempo integral**. Dissertação (Mestrado em Educação) – São Paulo, SP, 2007.

ROSA, V.S. **O Programa Mais Educação como política pública nacional de educação integral**. IX ANPED SUL- Seminário de Pesquisa em Educação da Região SUL, 2012

ROSSI, Wagner. **Capitalismo e educação: contribuição ao estudo crítico da economia da educação capitalista**. São Paulo: Cortez&Moraes, 1978.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena, Rio de Janeiro: Paz e Terra**, 1988.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O Tamanho da Pobreza**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SAMPAIO JR, Plínio de Arruda. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, dez. 2012 .

SANTOS, Ely. **O programa dos CIEPS: prática social concreta e institucionalização**. 1991. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 1991.

SANTOS JUNIOR, Wilson Camerino. **Programas de transferência de renda e as políticas educacionais: o sistema presença e a gestão da pobreza na escola**. 1v. 271p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), 2012.

SANTOS, Edmilson Santos dos. **Análise do desempenho do Programa Segundo Tempo de 2005 a 2009: o papel dos partidos, da capacidade física e do ambiente institucional**. Tese (Doutorado em Ciências do Movimento Humano) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2011.

SANTOS, M. R. S. **A política de financiamento da educação básica no Brasil: apontamentos para o debate**. In: Oliveira, D.A. DUARTE, M.R.T. (Orgs). **Política e Trabalho na Escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

SANTOS, Maria Aparecida Rodrigues da Costa. **A educação em tempo integral no município de Vitória: a experiência do Brincarte**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, ES, 2012.

SANTOS, Thiago Luiz Alves dos. **Inovações e desafios do programa Bairro Escola de Nova Iguaçu, RJ**. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro- RJ, 2010.

SAMUEL; SILVA, Antonio Ozaí da. “**Nem reforma nem revolução: a estrela é branca**”. In: Angelo, V. A. de e Villa, M. A. (orgs.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006)**. São Carlos, EdUFSCar, 2009.

SAMUELS, D. **A Evolução do Petismo (2002-2008) OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 14, nº 2, Novembro, 2008, p. 302-318.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos, GUINDANI, Joel Felipe. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais Ano I - Número I - Julho de 2009

SANTOS, ALOYSIO VILARINO. **Federalismo do século XXI - paradigmas e desafios: o redesenho do Estado Federal Brasileiro**. 1v. 187p. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

SANTOS, THIAGO LUIZ ALVES . **Inovações e Desafios do Programa Bairro Escola de Nova Iguaçu / R.J**. 1v. 190p. Mestrado. Universidade Federal Do Rio De Janeiro – Educação 2013.

SAVIANI, Demerval. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007a.

\_\_\_\_\_. **O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC**. Educação & Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 1231-1255, 2007b.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 10.ed. rev.Campinas: SP, Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. São Paulo: Cortez, 1980

\_\_\_\_\_. **Escola e democracia**. São Paulo: Cortez, 1986.

SCARCELLI, Isis Regina De Freitas. **Ética numa escola pública de tempo integral**. Dissertação (Mestrado em Educação) – São Paulo, SP. 2009.

SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo. **Uma revolução no cotidiano?** São Paulo: Brasiliense, 1987.

SEN, Amartya. **Resources, Values and Development (Oxford: Blackwell e Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1984. Apud , SEN, Amartya . Desigualdade reexaminada. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.**

SILVA, A.P.F. **A escola diante de alunos em situação de risco: um antídoto ou uma armadilha?** An. 1 Congr. Intern. Pedagogia Social Mar. 2006.

\_\_\_\_\_. **As marcas da pobreza na infância e na juventude: a situação de risco entre expectativas e atendimento escolar.** Educação, Sociedade e Culturas, n. 27, 2008.

SILVA, Anderson Paulino da; BRANDÃO, André; DALT, Salete. **Educação e pobreza: o impacto das condicionalidades do programa Bolsa Família.** In: XVI Congresso Brasileiro Da Sociedade Brasileira de Sociologia. Rio de Janeiro, 2009, Rio de Janeiro. Anais ..., 2009.

SILVA, Bruno. A. R, da. **A terceira via e as políticas públicas de educação integral.** In: COELHO, Lígia Martha C. Da Costa (Org). Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo. Petrópolis, RJ: DP *et al* ii, p. 127-144, 2009.

\_\_\_\_\_. **Interesses, Dilemas e a Implementação do Programa Mais Educação no Município de Maricá (RJ).** Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Do Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, Bruno. A. R, da. **A terceira via e as políticas públicas de educação integral.** In: COELHO, Lígia Martha C. Da Costa (Org). Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo. Petrópolis, RJ: DP *et al* ii, p. 127-144, 2009.

SILVA, Fátima Paiva. **Educação e lazer: uma contribuição à análise do Programa Clube Escolar.** Dissertação. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1998.

SILVA, Flávia Osório da. **Escola de tempo integral: uma análise da implantação na Rede Estadual de Goiás (2006-2010).** 1v. 122p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal De Goiás, 2011.

SILVA, G. T. **Políticas públicas e intersetorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado.** Cadernos Metrópole, n. 19 pp. 81-97, 2008.

SILVA, G.T. **Políticas públicas e intersetorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado.** Cadernos Metrópole, n. 19 pp. 81-97, 2008.

SILVA, Mirela de Carvalho Pereira. **Direitos universais - gastos focalizados: a focalização como um instrumento para universalizar direitos sociais.** 1v. 182p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisa Do Rio De Janeiro, 2006.

SILVA, Yrlla Ribeiro de Oliveira Carneiro da. **A construção dos CIEPS e da escolarização em tempo integral através da formação continuada em serviço: memórias de professores.** Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. 2009.

SILVA, Maria Jacinta Carneiro Jovino da Silva. **A centralidade na família no discurso da política de assistência social brasileira: imprecisões, continuidades e rupturas.** Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal Do Maranhão, 2012.

SILVA. Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira.** Rev. katálysis, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2010.

\_\_\_\_\_. (coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí.** São Paulo: Cortez; Edufma, 2008.

SILVA, Mirela de Carvalho Pereira da. **Direitos universais, gastos focalizados: a focalização como um instrumento para universalizar direitos sociais.** Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ-UCAM), Rio de Janeiro (RJ), 2006.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. **Entre a expansão do capital e a proteção ao trabalho: contradições da assistência social brasileira no governo neodesenvolvimentista.** Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal De Pernambuco, 2012.

SILVA; SILVA. **Analizando a concepção de Educação Integral do governo Lula/Dilma através do Programa Mais Educação.** Educ. rev. vol.30 no.1 Belo Horizonte Jan./Mar. 2014.

SINGER, André. **Raízes sociais e ideológicas do lulismo.** In Novos Estudos CEBRAP 85, Novembro 2009.

\_\_\_\_\_. **A segunda alma do Partido dos Trabalhadores.** In Novos Estudos CEBRAP 88 Novembro 2010.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador.** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, Paul. **Dominação e desigualdade.** São Paulo: Paz e Terra, 1981.

SCHEINVAR, Estela. **O feitiço da política pública: escola, sociedade civil e direitos da criança e do adolescente.** Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

SOARES, J.F. (Coord.). **Escola eficaz: um estudo de caso.** Belo Horizonte: SEGRAC, 2002.

SOBRINHO, José Amaral. PARENTE, Marta Maria. **CAIC: Solução ou Problema?** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs>. Acesso em 13 de maio de 2013.

SOBRINHO, José Amaral; Parente, Marta Maria de Alencar. **CAIC: Solução ou Problema? TEXTO PARA DISCUSSÃO NO 363..** IPEA, 1995.

SODELLI, Marcelo. **Aproximando sentidos: formação de professores, educação, drogas e ações redutoras de vulnerabilidade.** Tese (Doutorado em Psicologia da Educação) – PUC-SP, 2006.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUSA, G. S. **Mapeando a implementação do programa Mais Educação em São Gonçalo**, VI Seminário Internacional – As redes educativas e as tecnologias. FE/UERJ jun/2011.

SOUZA, Rosa Fátima de. **História da organização do trabalho e do currículo no século XX**. São Paulo: Cortez, 2008.

SPINK, M. J. P. **Trópicos do discurso sobre risco: Riscoaventura como metáfora na modernidade tardia**. Cadernos de Saúde Pública, 17(6), 1277-1311. SPINK, M. J. Contornos do risco na modernidade reflexiva: contribuições da psicologia social. Psicologia e Sociedade, Florianópolis, v. 12, n. 1/2, p. 156-173, 2001.

\_\_\_\_\_. **Contornos do risco na modernidade reflexiva: contribuições da psicologia social**. Psicologia e Sociedade, Florianópolis, v. 12, n. 1/2, p. 156-173, 2000.

\_\_\_\_\_. **Trópicos do discurso sobre risco: Riscoaventura como metáfora na modernidade tardia**. Cadernos de Saúde Pública, 17(6), 1277-1311, 2001.

\_\_\_\_\_. **Contornos do risco na modernidade reflexiva: contribuições da psicologia social**. Psicologia e Sociedade, Florianópolis, v. 12, n. 1/2, p. 156-173, 2000.

SPOSATI, A. **Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, v.27, n.85. p. 133-141, mar. 2006.

\_\_\_\_\_. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. In: BRASIL. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Tendências latino-americanas da Política Social Pública no Século 21**. Rev. Katálysis, Florianópolis, v.14, n. 1, junho de 2011.

SPÓSITO, Marília Pontes. **O povo vai à escola: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo**. São Paulo: Loyola, 1984.

TAMBERLINI, A. R. M. de B. **Os Ginásios Vocacionais: a dimensão política de um projeto pedagógico transformador**. Dissertação (Mestrado), FEUSP, São Paulo, 1998.

TAVARES, Gilead Marchezi *et al.* **A produção de meninos de projetos e acontecimentos no percurso**. Relatório de Pesquisa. Departamento de Psicologia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

TAVARES, Gilead Marchezi. **O dispositivo da criminalidade e suas estratégias**. Fractal, Rev. Psicol, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, 2011.

Fundação Itaú Social. **Tendências para a educação integral**. - São Paulo : CENPEC, 2011

TEIXEIRA, Anísio. **Plano de Construções Escolares de Brasília**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, 35 (81): 195:199, jan./mar.

\_\_\_\_\_. **A Pedagogia de Dewey.** In: Dewey, Jonh. Vida e Educação. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1973.

\_\_\_\_\_. **Bases da teoria lógica de Dewey.** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v. 23, n. 57, 1955.

\_\_\_\_\_. **Educação é um direito.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

\_\_\_\_\_. **Educação para a democracia.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1953.

\_\_\_\_\_. **Educação não é Privilégio.** 6.ed. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1999.

TELLES, Vera da Silva. **A cidadania inexistente : incivilidade e pobreza. Um estudo sobre trabalho e família na Grande São Paulo.** Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de São Paulo, 1992.

\_\_\_\_\_. **Pobreza e cidadania : dilemas do Brasil contemporâneo.** Caderno CRH. Salvador, n.19, 1993.

UGÁ, V.D. A CATEGORIA “POBREZA” NAS FORMULAÇÕES DE POLÍTICA SOCIAL DO BANCO MUNDIAL, Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 23, n. 23, p. 55-62, nov. 2004.

VASCONCELOS, Rosylane Doris de. **As Políticas Públicas de Educação Integral, a Escola Unitária e a formação omnilateral.** Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília (UNB), 2012.

VALADARES, Florence Rodrigue. **Implantação e implementação das escolas municipais em tempo integral na cidade de Goiânia.** 1v. 265p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho/Araraquara, 2011.

VEBER, Andreia. **Ensino de música na educação básica: um estudo de caso no Projeto Escola Pública Integrada - EPI, em Santa Catarina.** Dissertação (Mestrado em Música) – 1v. 166p. Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul (UFRGS), 2009.

VEIGA, Cynthia Greive. **História da Educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

VEIGA, Luciana Fernandes. **Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002.** Opinião Pública, vol. 13, nº 2, 2007, 340-365.

VENTURI, G. **PT 30 ANOS: crescimento e mudanças na preferência partidária. impacto nas eleições de 2010.** Fundação Perseu Abramo, 2010.

VIGNOLI, J.R. **Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes.** (Serie Población y Desarrollo, n.17.) Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

VILLAR, Maria Belén Caballo. **A Cidade Educadora de Organização e Intervenção Municipal.** Lisboa: Edições Piaget, 2001.



VILLELA, Ana M<sup>a</sup>. COELHO; Ligia Martha C. da C. **Educação brasileira e(m) tempo integral**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

VITÓRIA, Secretaria de Educação de Vitória. **Programa Educação Integral**, Vitória, 2009.

YANNOULAS, Silvia Cristina; ASSIS, Samuel Gabriel; FERREIRA, Kaline Monteiro. **Educação e pobreza: limiares de um campo em (re)definição**. Rev. Bras. Educ, Rio de Janeiro, v. 17, n. 50, 2012.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Estado e Políticas Sociais**. Praia Vermelha (UFRJ), v. 18, p. 72-94, 2008.

\_\_\_\_\_. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 110, jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social e pobreza**. Rev. Katálisis, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2010.

## ANEXO I

### ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

1- A EETI e outros programas semelhantes, como o PBF, são programas de gestão da pobreza ou políticas públicas universais? A EETI é uma política com caráter de assistência ou é assistencialista/focalizada? É política afirmativa ou compensatória? A EETI é cuidado ou filantropia?

2.- A pobreza assume no Brasil uma dimensão abrangente, e as políticas sociais, para serem mais eficazes, devem estar articuladas a políticas macroeconômicas na perspectiva de um crescimento econômico sustentado; à geração de emprego; à elevação da renda proveniente do trabalho e à redistribuição de renda, ainda altamente concentrada no Brasil. A EETI e o PBF têm essa característica?

3- Alguns pesquisadores entendem que os alvos desses programas, em geral, não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos “carentes”, a serem atendidos pela caridade, pública ou privada. Uma das consequências é o deslocamento dessas questões da arena pública (política) e do seu domínio próprio, o da justiça, da igualdade e da cidadania. Como Você analisa essa questão?

4- A garantia de que todos tenham educação de qualidade demanda, necessariamente, avanços concretos em relação aos demais direitos sociais e o processo de transformação do Brasil em uma sociedade mais justa e muito menos desigual. O PBF e a EETI contribuem para que o Brasil se transforme em uma sociedade mais justa e menos desigual?

5- As pesquisas confirmam o crescimento nas taxas de matrícula e regularidade da frequência das crianças beneficiárias do PBF às escolas. Como Você analisa o PBF?

6- O efeito do PBF na economia é apontado por diversos especialistas. Estudo do IPEA, por exemplo, mostra que essa destinação movimenta a economia local, especialmente em localidades distantes dos centros urbanos. Esses resultados confirmam que o Programa também ajuda a reduzir a desigualdade. Outros estudos, entretanto, destacam que o PBF reforça na sociedade a ideia de uma proposta de proteção social reducionista e minimalista, além de contribuir para fomentar o conformismo e apatia em relação à possibilidade da luta política por mudanças mais amplas e profundas na sociedade brasileira. Qual é a sua opinião?

7- Assim como nas análises relativas ao PBF, também na EETI, a utilização de critérios de seleção baseados na situação de vulnerabilidade social do (a) aluno (a) e a forma como a escola e os agentes públicos encaram essa vulnerabilidade têm sido objeto de tensões e embates. Você concorda com critérios de seleção para programas sociais?

8- O Programa “Mais Educação” aumenta a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas no contraturno, em parcerias com espaços públicos e privados da cidade, do bairro, na perspectiva da Cidade Educadora. O que você pensa sobre essas parcerias e sobre essa concepção de Cidade Educadora?

9 - A implementação de políticas públicas podem ter formato centralizado ou descentralizado, e demandam a intersetorialidade/cooperação no nível vertical e horizontal, dos distintos níveis de governo. Como Você percebe a intersetorialidade entre as políticas educacionais e os diversos programas sociais?

10- De maneira geral, o papel da escola como «antídoto» para a transformação de inúmeros problemas sociais (pobreza, violência, desemprego) é apresentado de forma recorrente. Você concorda com isso?